



II INFORME APPLESEED MÉXICO 2023

NIÑEZ EN LA FRONTERA

Niñez en riesgo en la frontera:
Evaluación de la protección
y atención a niños, niñas
y adolescentes mexicanos
migrantes sin compañía

Actualización 2023

Appleseed

Sembrando la semilla de la justicia
México

**II INFORME
APPLESEED
MÉXICO 2023**

**NIÑEZ EN LA
FRONTERA**

AGRADECIMIENTOS

Dirección: Maru Cortazar, Directora Ejecutiva Appleseed México

Investigación y redacción: Claudia Stephany León Ang y Diego Lorente Pérez de Eulate

Equipo Técnico: Equipo de El Rebozo, Cuidado de la vida y los territorios, A.C. | Ana Elena Barrios y Salva Lacruz. También agradecemos el apoyo de Ana María Silva y Laura Tabares, que realizaron su pasantía en Appleseed México por parte de la Universidad del Rosario de Colombia; así como a Isabella Cabal Mazuera, quienes asistieron en la investigación de este informe.

Apoyo de los centros de Appleseed EEUU:

Appleseed Foundation
Benet Magnuson, Director Ejecutivo de Appleseed Foundation
Sarah Pacilio, Directora de Colaboración en Red, Appleseed Network

Appleseed Texas
Deborah Fowler, Directora Ejecutiva. Appleseed Texas
Gabriella C. McDonald, Subdirectora. Appleseed Texas

Este reporte es el resultado del esfuerzo colaborativo pro bono llevado a cabo por **tres firmas de abogados en México** -Hogan Lovells México, Sánchez Devanny , y Jaúregui y Del Valle-; y **tres firmas de abogados en Estados Unidos de América**-Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, DLA Piper US LLP, y Hogan Lovells USA-. Agradecemos por lo tanto a cada una y uno de los abogados que contribuyeron a esta investigación:

Abogados a título independiente: *Gerardo Prado Hernández y Alberto Lascurain Grosvenor

AkinGumpStraussHauer & FeldLLP

- Greg Coutros
- Dasha Hodge
- Courtney Beloin
- Andrew Coleman
- Andrea Cabada
- Steven Schulman
- Eduardo Canales
- Cindy Owens
- Lulu Qian
- Melissa McCafferty
- Brandon Brown
- Arielle Amegashie
- Sara Ainsworth
- Annie Gipson
- Paxton Merrill
- Eric Muñoz

Hogan Lovells USA - México

- Kelly Tubman Hardy
- Marino Castillo Moreno
- Taylor EvansCassady Cohick
- Aidan Coleman
- Kevin Downey
- Lila Alejandra Gasca
- Rogelio Gama
- Patrick Miller
- Armando Neavez
- Alan Ramirez
- Omar Guerrero
- Andrea Pérez
- Sydney Rupe
- Carlos Ramos
- Adrian Weld
- Ivan Zapien

*Actualmente Holland & Knight

DLA Piper

Lara Assaf
Jade Bainborough
Bethany Bunge
Virginia Callahan
Samantha Craig
Riley Combelic
Crystal Doyle
Maria Garrett
Annette Moreno
Caroline Moss
Allissa Pollard (anteriormente DLA Piper)
Harry Rudo

Jáuregui y Del Valle

David Hurtado Badiola
Asia Gabriela Leños León

Sánchez Devanny

Diego Gómez-Haro Katznelson
Franco Rafael Guízar Iriarte
Hugo Adolfo Gutierrez Flores
Elsa Leticia Neve Ramírez-Wiella
Jose Miguel Ortiz Otero
Brandon Rodriguez Lugo
Alonso Sandoval Arroyo



Así mismo, agradecemos la disposición de las diversas organizaciones e instituciones que participaron en esta investigación a través de las entrevistas proporcionadas. En el caso de México, agradecemos la contribución a esta investigación y el compromiso en el trabajo de defensa que realizan a favor de las infancias en movilidad, a las siguientes organizaciones: Al Otro Lado (Tijuana, Baja California), Centro de Atención al Migrante Exodus - CAME (Agua Prieta, Sonora), Albergue del Desierto (Mexicali, Baja California), Casa del Migrante de Matamoros (Tamaulipas), Casas YMCA (Tijuana, Piedras Negras y Ciudad Juárez), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - CMDPDH (Ciudad de México), Derechos Humanos Integrales en Acción - DHIA (Ciudad Juárez, Chihuahua), Iniciativa Kino (Nogales, Sonora), Instituto para las Mujeres en la Migración - IMUMI (Ciudad de México), Kids in Need of Defense - KIND México (Ciudad Juárez, Chihuahua), Red de Psicólogos Sin Fronteras (Baja California), Red por los Derechos de la Infancia en México - REDIM, Save the Children México (Ciudad Juárez, Tamaulipas, Baja California y Sonora). Asimismo, agradecemos al Proyecto „Geografías del Desplazamiento: niños migrantes y refugiados en la frontera entre México y Estados Unidos”, a través de la participación de la Dra. Valentina Glockner del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV, y al Dr. Óscar Misael Hernández del Departamento de Estudios Sociales del Colegio de la Frontera Norte A.C. También agradecemos la participación de la representación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Ciudad Juárez, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México en Tijuana y a la ex Titular de UNICEF México en Ciudad Juárez. En cuanto a quienes ejercen en la función pública, agradecemos la apertura y disposición de la Dirección de Protección para Estados Unidos de América de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como las personas representantes de los Consulados de México en San Diego y en McAllen, a la Procuradora de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes del Estado de Chihuahua, a la Subsecretaria de Atención a Migrantes de la Secretaría General de Gobierno de Baja California, a la Directora para la No Discriminación e Igualdad de la Secretaría de Igualdad e Inclusión del

Estado de Nuevo León, así como a la ex Procuradora de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de Baja California y anterior Subprocuradora de Tijuana.

Por su parte, del lado de Estados Unidos de América agradecemos a las organizaciones que brindaron su tiempo y conocimiento para alimentar esta investigación: Amnesty International USA, Casa Cornelia Law Center, Children's Defense Fund - Texas, Immigrant Legal Defense, Kids in Need of Defense - KIND USA, Latin American Working Group - LAWG, Refugee and Immigrant Center for Education and Legal Services - RAICES, Save the Children USA, South Texas Pro Bono Asylum Representation Project - ProBAR, Washington Office for Latin America - WOLA. También agradecemos el espacio y accesibilidad del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Estados Unidos de América - UNHCR USA, la Oficina de Reasentamiento de Refugiados - ORR, el Departamento de Seguridad Nacional - DHS la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos - CBP.

Así mismo, agradecemos a los niños, niñas y adolescentes que participaron en esta investigación a través de los grupos focales, así como a las familias de quienes les acompañan en su viaje; que nos permitieron de esta forma conocer sus historias desde sus propias voces, vivencias y sueños. Agradecemos en especial el apoyo y gestión de las organizaciones Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Iniciativa Kino y al equipo de Save the Children en Nogales para que esto fuera posible. Las voces de los niños, niñas y adolescentes que aparecen en ciertos apartados del presente informe se retoman de manera textual y se citan de manera anónima para no comprometer su identidad.

El trabajo de Appleseed México en este proyecto, fue posible gracias a la generosidad de Hispanics in Philanthropy (HIP) y su red de donantes, contando con el acompañamiento de Andrea Villaseñor de la Vega, Directora de Migración y Desplazamiento Forzado para México y Centroamérica.



GLOSARIO

Glosario de Acrónimos

DIS -	Determinación del Interés Superior
EEUU -	Estados Unidos de América
EUM -	Estados Unidos Mexicanos
ISN -	Interés superior del Niño/a
MPP -	Migrant Protection Protocols / Remain in Mexico policy - Quédate en México
NNA -	Niñas, niños y adolescentes
RNNAMH -	Registro de Niñas, Niños y Adolescentes en contexto de Movilidad Humana
UACs -	Unaccompanied Children
VSBG -	Violencia Sexual y Basada en Género

Instituciones y acrónimos en Estados Unidos¹

CBP -	U.S. Customs and Border Protection - Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos
CRS -	Congressional Research Service – Servicio de investigación del Congreso
DHS -	Department of Homeland Security - Departamento de Seguridad Nacional
DOD –	Department of Defense - Departamento de Defensa
EOIR -	Executive Office for Immigration Review - Oficina Ejecutiva para la Revisión de Inmigración
FEMA -	U.S. Federal Emergency Management Agency - Agencia Federal para el Manejo de Emergencias
FOIA -	Freedom of Information Act - Ley sobre Libertad de Información
HHS -	Department of Health and Human Services - Departamento de Salud y Servicios Humanos
OFO -	Office of Field Operations - Oficina de Operaciones de Campo
ORR-	Office of Refugee Resettlement - Oficina de Reasentamiento de Refugiados
TVPPA-	The William Wilberforce Trafficking Victims Protection and Reauthorization Act - Ley William Wilberforce para la Protección y Reautorización de las Víctimas de Trata
USBP -	U.S. Border Patrol - Patrulla Fronteriza
USCIS -	U.S. Citizenship and Immigration Services - Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración

01. En el informe de Appleseed de 2011, se desarrolla un glosario de acrónimos y términos en donde se detallan las funciones que desempeñan las diversas dependencias de gobierno involucradas en la ejecución de la política migratoria, de asilo y en materia de protección a las infancias. Para mayor información, referirse a las páginas 5 y 6 de dicho informe, disponible en: Appleseed. 2011. Niños en la frontera: evaluación, protección y repatriación de niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía. <https://appleseedmexico.org/biblioteca-archivos/ninos-en-la-frontera-evaluacion-proteccion-y-repatriacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-mexicanos-sin-compania/>.

Instituciones y acrónimos en México

CAS -	Centros de Asistencia Social
INAI -	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INM -	Instituto Nacional de Migración
LGDNNA -	Ley General de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
PFPNNA -	Procuraduría Federal de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes
SCJN -	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SIPINNA -	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
SNDIF / DIF -	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SRE -	Secretaría de Relaciones Exteriores

Organizaciones y organismos internacionales

ACNUR -	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
CAME -	Centro de Atención al Migrante Exodus
CIDH -	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMDPDH -	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos
CRM -	Conferencia Regional sobre Migración
DHIA -	Derechos Humanos Integrales en Acción
GTPM -	Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria
IDMC -	Observatorio de Desplazamiento Interno
KIND -	Kids in Need of Defense
REDIM -	Red por los Derechos de la Infancia en México
UNICEF -	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
OIM -	Organización Internacional para las Migraciones
OSC -	Organizaciones de la Sociedad Civil

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	8
2. PRECISIONES METODOLÓGICAS: RETOS Y ALCANCES	10
3. PERFIL ACTUAL DE LA NIÑEZ MEXICANA EN LA FRONTERA MÉXICO-EEUU	14
3.1. Características sociodemográficas y perfiles de la niñez y adolescencia mexicana en movilidad en la frontera México - Estados Unidos	14
3.2. Detenciones, expulsiones y repatriaciones de la niñez mexicana en la frontera México - Estados Unidos en datos	17
3.3. Principales razones de los NNA para migrar y transitar en la frontera sin compañía	22
3.3.1. Violencia criminal como principal causa para migrar: Impactos del Desplazamiento Forzado en los NNA en México	23
3.3.2. Impactos diferenciados sobre las niñas y mujeres adolescentes en sus razones para migrar e implicaciones de género de la violencia criminal	24
3.3.3. Separación familiar e incremento de NNA mexicanos obligados a cruzar la frontera sin compañía como consecuencia de la política migratoria estadounidense	26
3.4. Principales problemáticas y riesgos a los que se enfrenta la niñez migrante en la frontera México-EEUU	27
3.4.1. Riesgos durante el tránsito y el cruce	27
3.4.2. Riesgos e impactos durante su detención en los EEUU y su devolución a México	29
3.5. NNA en especial vulnerabilidad en la frontera entre México y EEUU	33
3.5.1. La niñez y adolescencia migrante perteneciente a comunidades indígenas de México	34
3.5.2. Infancias pertenecientes a las disidencias sexuales y niñas migrantes sobrevivientes de violencia sexual y por motivos de género (VSBG)	34
3.5.3. Niñez y adolescencia víctima de circuitos de tráfico transfronterizos	35
4. RESPUESTA LEGAL PARA LA NIÑEZ MEXICANA EN LA FRONTERA	39
4.1. Evolución del marco normativo en México y Estados Unidos respecto a los niños, niñas y adolescentes en los últimos años	39
4.1.1. Evolución del marco normativo mexicano desde 2011	39
4.1.2. Evolución del marco legal de Estados Unidos desde 2011	40
4.2. Respuesta del gobierno de México	41
4.2.1. Marco legal aplicable	41
4.2.2. Principales contenidos a observar en el marco legal nacional	47
4.2.3. Precedentes judiciales de interés	55

ÍNDICE DE CONTENIDOS

4.3. Respuesta legal de los EEUU a los NNA mexicanos en la frontera	59
4.3.1. Marco legal aplicable	63
4.3.1.1. Legislación federal	64
4.3.1.2. Casos significativos que afectan los derechos de los NNA no acompañados: el Caso Plyler y el Acuerdo Flores	65
4.3.2. Acción institucional, políticas y procedimientos	67
4.3.2.1. Políticas y acciones más recientes	76
4.3.2.2. Atención a sobrevivientes de trata de personas y otros tipos de violencia o trauma	79
<hr/>	
5. RESPUESTA INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ MEXICANA EN LA FRONTERA	80
<hr/>	
5.1. Respuesta del Estado Mexicano	80
5.1.1. Valoración de los avances en políticas y procedimientos de atención y protección	80
5.1.2. Principales retos y vacíos para garantizar la protección y el interés superior de los niños	84
5.2. Respuesta del gobierno de Estados Unidos	91
5.2.1. Evaluación de las políticas y procedimientos estadounidenses para la atención y protección de NNA no acompañados mexicanos	91
5.2.2. Desafíos y brechas	94
<hr/>	
6. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LAS INFANCIAS EN LA FRONTERA	97
<hr/>	
6.1. Recomendaciones para México	98
6.2. Recomendaciones para Estados Unidos	109
6.3. Recomendaciones binacionales México - Estados Unidos	115
<hr/>	
7. ANEXOS	118
<hr/>	
Anexo A. Formulario 93 de la CBP (revisado) – Guía para la evaluación de NNA no acompañados	118

1. INTRODUCCIÓN

En 2011 Appleseed (Appleseed USA y Appleseed México) publicó el reporte binacional titulado “Niños en la Frontera: Evaluación, Protección y Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos migrantes sin Compañía”,² con el objetivo de analizar los motivos, causas y efectos de su realidad migratoria entre México y Estados Unidos, incluyendo el proceso de detención y repatriación casi inmediato que suele ocurrir para la infancia migrante de origen mexicano sin compañía. Dicha investigación binacional tuvo impactos significativos y logró una buena aceptación en la comunidad enfocada a la atención y protección de las niñas, niños y adolescentes de origen mexicano; mostrando los retos y las diferencias en los modelos de respuesta a los que se enfrentan en ambos países.

El reporte de 2011 significó un insumo para colaborar en diversos esfuerzos, brindar apoyo técnico, aportes y comentarios en varios procesos legislativos en México desde Appleseed, como lo fue la promulgación de la Ley de Migración en 2011, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2014, el Protocolo de Atención Consular para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados³ realizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) junto con UNICEF en 2015, el Protocolo de atención para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentran albergados⁴ elaborado por el Sistema Nacional DIF y la Organización Mundial para las Migraciones (OIM) en 2015; entre otros esfuerzos legislativos, normativos y procedimentales que se han desarrollado a lo largo de la última década.

Doce años después de esta investigación, se ha querido realizar una actualización de la misma, donde lo primero que se ha encontrado es que, aún con los importantes avances legislativos y de políticas públicas que se han logrado en México, - no siendo el mismo escenario en los Estados Unidos, como se analiza a lo largo de este informe -, destaca que estos esfuerzos siguen siendo insuficientes para que se haga realidad la protección

que se mandata en dichas leyes o en las políticas públicas para la niñez de origen mexicano. Es por eso que después de más de diez años de la publicación del reporte, Appleseed y sus aliados pro bono en ambos países decidieron hacer esta nueva investigación y actualización de la realidad que viven los niños, niñas y adolescentes (NNA) de origen mexicano que se ven obligados a migrar, la mayoría sin compañía; para continuar sensibilizando a las autoridades en ambos países acerca de la invisibilización a la que se enfrenta este grupo conformado por decenas de miles de menores de edad de nacionalidad mexicana que cruzan o intentan cruzar la frontera con EEUU.

El reporte de Appleseed de 2011 se centró en la Ley William Wilberforce para la Protección y Reautorización de las Víctimas de Trata (*Trafficking Victims Protection and Reauthorization Act, TVPRA*) de 2008. A primera vista, la TVPRA buscó aumentar las protecciones para los menores de edad no acompañados de nacionalidad mexicana y canadiense. Antes de que se promulgara la TVPRA, los niños, niñas y adolescentes provenientes de países limítrofes eran repatriados automáticamente sin más averiguaciones sobre su perfil de riesgo.

02. Appleseed. 2011. Niños en la frontera: evaluación, protección y repatriación de niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía. Disponible en: <https://appleseedmexico.org/biblioteca-archivos/ninos-en-la-frontera-evaluacion-proteccion-y-repatriacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-mexicanos-sin-compania/>

03. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2015. Protocolo para la atención consular de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. Disponible en: <https://appleseedmexico.org/biblioteca-archivos/protocolo-de-atencion-consular-para-la-ninez-migrante-no-acompanada/>

04. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Organización Internacional para las Migraciones. 2015. Protocolo de atención para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentran albergados. Disponible en: <https://appleseedmexico.org/biblioteca-archivos/protocolo-de-atencion-para-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes-no-acompanados-o-separados-que-se-encuentran-albergados/>

A través de la TVPRA se comenzó a exigir que se analizara si existía temor creíble de persecución y riesgo de trata antes de proceder a la repatriación, y que se permitiera a los NNA no acompañados mexicanos permanecer en los Estados Unidos⁵ para acceder a los mecanismos de protección correspondientes. Sin embargo, como se demostró en el reporte de 2011, la implementación de esta importantísima evaluación presentaba graves fallas y muchos NNA no acompañados mexicanos que estaban en riesgo seguían siendo devueltos a México. Desde entonces, Estados Unidos ha implementado políticas y medidas de inmigración restrictivas adicionales, incluidas algunas surgidas a raíz de la pandemia de COVID-19, como el Título 42, el cual, entre marzo de 2020 y mayo de 2023, ordenó la deportación inmediata de cualquier persona que ingresara a dicho país sin la documentación pertinente, incluidas personas con necesidades de protección internacional y solicitantes de asilo.

Por lo tanto, la presente investigación tiene por ello la finalidad de hacer visible los impactos que tienen las políticas migratorias sobre los NNA de origen mexicano en movilidad, así como las razones por las que estos niños, niñas y adolescentes se ven forzados a migrar; los riesgos que viven durante su tránsito y cruce, al momento de ser detenidos en EEUU y durante su retorno a México; desde una mirada comparativa sobre la situación que vivía esta misma población hace doce años atrás. Este análisis ha dado luces para valorar los mecanismos de protección que existen en la actualidad y los retos a los que se enfrentan los NNA frente a los vacíos institucionales que aún persisten.

A lo largo de la investigación, se identifican diversos perfiles de niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad. El incremento de riesgos a raíz de las políticas migratorias impuestas desde Estados Unidos para acelerar la expulsión de migrantes, ha orillado a los NNA a realizar el cruce sin compañía a pesar de haber iniciado el viaje con sus familias, aspecto que se abordará con mayor profundidad en este informe; así como la niñez y adolescencia víctima de circuitos de tráfico transfronterizos, perfil que para

fin de esta investigación ha recibido una atención especial derivado de la criminalización que continúan viviendo estos niños, a pesar de ser un perfil que ya se identificaba en el informe de Appleseed de 2011. Es así que en apartados posteriores, se realiza una descripción y evaluación de la respuesta institucional para la protección de la niñez y adolescencia migrante mexicana en la frontera, a través de un análisis sobre la evolución de los marcos normativos tanto en Estados Unidos como en México, y se identifican los desafíos pendientes para lograr una protección efectiva a las infancias en movilidad.

A partir de toda la información recabada y su análisis desde un enfoque de derechos, se señalan los hallazgos más relevantes del informe y se formulan recomendaciones para que se pueda mejorar el acceso a derechos y protección de los niños, niñas y adolescentes mexicanos en movilidad, tanto del lado de México como en Estados Unidos, y a nivel binacional.

Este reporte es el resultado del esfuerzo colaborativo llevado a cabo por un equipo técnico de investigación y redacción, liderado por la Consultora El Rebozo, Cuidado de la vida y los territorios, y coordinado por Appleseed México; más los aportes pro bono de tres firmas de abogados en México y tres firmas de abogados en Estados Unidos. Así mismo, este trabajo ha sido posible gracias a la disposición y aportes de diversas organizaciones e instituciones que participaron en la misma en México y en Estados Unidos. Principalmente, reconocemos y agradecemos a los niños, niñas y adolescentes que participaron en esta investigación a través de los grupos focales llevados a cabo en el marco de la misma, así como a las familias de quienes les acompañan en su viaje y nos brindaron su testimonio.

05. De acuerdo con la definición del ACNUR, los NNA no acompañados son “aquellos que han quedado separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto que, por ley o por costumbre, es responsable de hacerlo”. Algunos estados se refieren a estos como “menores no acompañados” en su legislación y políticas, pero, a lo largo de este reporte, utilizaremos el término “niños, niñas y adolescentes no acompañados”. Para obtener más información, véase el documento del ACNUR sobre NNA no acompañados y separados, disponible en: https://www.unhcr.org/handbooks/ih/files/2021-06/PDF%20insert%20link%20for%20download%20Unaccompanied%20and%20Separated%20Children%20_.pdf

2. PRECISIONES METODOLÓGICAS: RETOS Y ALCANCES

Para elaborar el presente informe y lograr generar un análisis comparativo del estado de las políticas, prácticas y procedimientos para la atención y protección de la niñez y adolescencia mexicana no acompañada en el contexto de movilidad humana en la frontera de México y Estados Unidos de 2011 a 2022, se llevó a cabo una rigurosa investigación que consistió en recabar información tanto de carácter cualitativo como cuantitativo a través de diversas fuentes, a lo largo de un año -de febrero 2022 a febrero 2023-, tanto en México como en Estados Unidos. Tales **fuentes de información** consistieron en:

- **Entrevistas semiestructuradas** con actores estratégicos de sociedad civil, gobierno y organismos internacionales en México y Estados Unidos.
- **Grupos focales** con diversos perfiles de niñez y adolescencia en movilidad en frontera norte de México.
- Información obtenida a través de **solicitudes de acceso a la información pública**⁶ en México, a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- **Información estadística y cuantitativa** en plataformas públicas de gobierno y a través de informes de organizaciones de la sociedad civil.
- **Información legal** de México y Estados Unidos a través de legislaciones estatales, marcos normativos nacionales, sentencias y resoluciones judiciales, protocolos operativos, acuerdos binacionales, marcos normativos internacionales, entre otros.
- **Fuentes secundarias** diversas.

Por un lado, se lograron realizar un total de **40 entrevistas** a representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) (60%) que realizan trabajo de atención directa a niñez y adolescencia migrante, principalmente de acompañamiento legal -además de atención psicosocial, humanitaria, entre otros-, o en materia de incidencia y derechos humanos; así como a miembros de la academia (5%); dependencias de gobierno competentes en materia de niñez (25%) y organismos internacionales (10%).

De estas entrevistas, 26 se realizaron a actores basados en México y 14 en Estados Unidos (ver Figura 1). Todas las entrevistas se realizaron de manera virtual, lo cual implicó un mayor alcance geográfico. No obstante, el contexto de la pandemia por COVID-19 también significó una limitante para realizar entrevistas presenciales a oficiales de campo trabajando directamente en la frontera de México y Estados Unidos, principalmente en lo que a autoridades migratorias se refiere y quienes tienen el primer contacto con niñas, niños y adolescentes en movilidad.

06. Adicionalmente, se presentó una solicitud de información en virtud de la Ley sobre Libertad de Información (*Freedom of Information Act, FOIA*) a varios organismos de los Estados Unidos, pero no se obtuvo una respuesta satisfactoria.



Tipo de organización o institución entrevistada en México y Estados Unidos

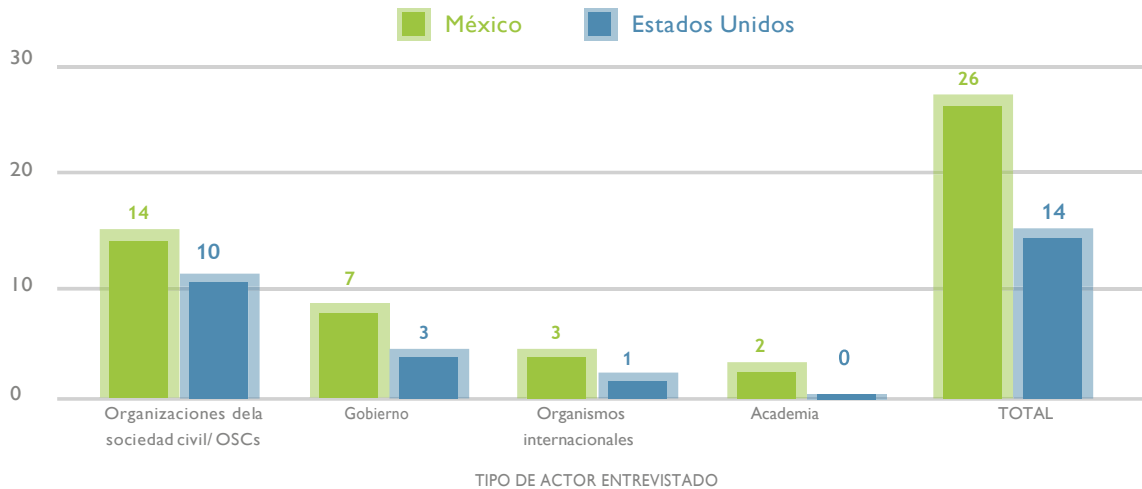


Figura 1. Tipo de organización o institución entrevistada en el marco de la investigación sobre niñez y adolescencia mexicana en la frontera México-Estados Unidos y país en el que se ubica. Fuente: Elaboración propia.

La **estructura de las entrevistas** permitió obtener información sobre el perfil jurídico y sociodemográfico de los niños, niñas y adolescentes mexicanos en movilidad -incluyendo razones para migrar, riesgos en el tránsito, cruce y retorno, tratos y condiciones durante el retorno-; los impactos de las políticas de contención migratoria y en materia de niñez tanto en Estados Unidos como en México en los últimos años; los modelos de atención, rutas de canalización y coordinación interinstitucional para la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados de nacionalidad mexicana; así como las respuestas del Estado y propuestas o estrategias de incidencia a nivel nacional y binacional.

Las entrevistas incluían preguntas para identificar **necesidades diferenciadas o rutas de atención con un enfoque de género e intercultural**, sin embargo, la información brindada al respecto por parte de los actores entrevistados no fue siempre completa, sino que en varios casos fue un tanto limitada o inclusive nula. Por lo tanto, a pesar de que esta investigación procuró abordar un análisis desde estas perspectivas, en algunos aspectos resultó difícil profundizar lo suficiente debido a la misma falta de información que hubo en las entrevistas. Para tener un análisis completo se recurrió a otras fuentes, sin embargo, la ausencia de estos enfoques en la práctica resulta en sí mismo un hallazgo importante.

Por otro lado, tanto en **México** como en **Estados Unidos** fue un reto llevar a cabo entrevistas a actores gubernamentales, debido a la falta de respuesta por parte de distintas entidades de gobierno a diferentes solicitudes de entrevistas en el marco de esta investigación, o por el tiempo que tomó lograr gestionarlas.



A pesar de esto, en el caso de México, se tuvo oportunidad de entrevistar a los Consulados de México en San Diego y en McAllen, así como a la Dirección de Protección para Estados Unidos de América de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y únicamente a una Procuraduría Estatal de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes;⁷ además de un par de Secretarías estatales dedicadas a la atención a migrantes y a atender temas de igualdad e inclusión en Baja California y Nuevo León.⁸ No obstante, no se tuvo respuesta alguna, o no se contó con disposición, tanto de la Procuraduría Federal de Protección a NNA y el Sistema Nacional DIF, así como de Procuradurías Estatales de Protección a NNA ni de los DIF ubicados en los estados y ciudades fronterizas. Tampoco se logró la interlocución con autoridades migratorias del Instituto Nacional de Migración a pesar de los diversos esfuerzos para gestionar entrevistas.⁹

En cuanto a las autoridades de Estados Unidos, se logró tener interlocución con la Asesora de Políticas para la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR, por sus siglas en inglés), el Jefe Interno del Personal de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (US CBP) y un espacio de diálogo con personal del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y la CBP. No obstante, gestionar las entrevistas con estas instituciones y otras de las cuales no se tuvo respuesta, resultó uno de los mayores retos que presentó esta investigación.

A pesar de la falta de respuesta que encontramos para entablar diálogo con algunas autoridades, principalmente aquellas cuyo papel principal es el trabajo de atención directa y protección a las infancias tanto a nivel federal como estatal, la información institucional se pudo obtener en gran parte mediante **solicitudes de acceso a la información** a través del INAI.



Se enviaron solicitudes dirigidas al Instituto Nacional de Migración (INM), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Procuraduría de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes (PPNNA) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). En el caso de estas dos últimas, se solicitó información a los DIF y Procuradurías en los seis estados fronterizos del norte: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Sonora, Chihuahua y Baja California; así como a ocho municipios fronterizos estratégicos: Tijuana, Ciudad Juárez, Nogales, Agua Prieta, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.



Se recibieron respuestas de todas las Instituciones requeridas, hasta 18 respuestas. La información recibida resultó indispensable para sopesar la falta de entrevistas a actores de gobierno, y permitió contar con un análisis mucho más riguroso a partir de información cualitativa y cuantitativa recibida.



De esta manera, se pudieron documentar hallazgos importantes de las dependencias gubernamentales en cuestión. Asimismo, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) también brindó respuesta a través del INAI, a pesar de no haberse logrado llevar a cabo una entrevista con esta entidad.

07. Ya casi al término de la presente investigación, se logró obtener respuesta positiva por parte de la Procuradora de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes del Estado de Chihuahua para llevar a cabo una entrevista, misma que se realizó el 02 de febrero de 2023.

08. Fue posible entrevistar a la Subsecretaría de Atención a Migrantes de la Secretaría General de Gobierno de Baja California, así como a la Directora para la No Discriminación e Igualdad de la Secretaría de Igualdad e Inclusión del Estado de Nuevo León.

09. Se realizó solicitud de entrevista a la Directora General de Protección del Migrante y Vinculación del INM el 09 de junio y el 22 de junio de 2022 mediante el envío de correo electrónico y carta solicitud. En ninguna ocasión se obtuvo respuesta. Además, a través de Sánchez Devanny, despacho pro bono de Appleseed México que colaboró en el desarrollo de esta investigación, se intentó contactar al Procurador Federal de Protección de Niños, Niños y Adolescentes del Sistema Nacional DIF, así como a la Directora General de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes y al Director de Medidas de Protección de la PFPNNA a través de una carta invitación para participar en una entrevista para la investigación con fecha de 26 de mayo de 2022; sin mayores respuestas.

En el caso de Estados Unidos, se presentaron mayores obstáculos para recabar este tipo de información debido a los tiempos que toman las solicitudes de información a través de la Ley sobre Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés), y la efectividad de la misma. Al final de la elaboración de este informe, no fue posible recibir la información solicitada a través de FOIA. No obstante, se recabaron datos cuantitativos relevantes para esta investigación a través de diversas fuentes secundarias e información pública oficial; aunque cierta información necesaria resultó aún insuficiente o limitada.

Adicionalmente, para contribuir al enfoque participativo de esta investigación y fortalecer el análisis, se llevaron a cabo **tres grupos focales** con niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) en contexto de movilidad humana en la frontera norte de México: un grupo en Ciudad Juárez, Chihuahua con siete adolescentes menores de edad víctimas de circuitos de tráfico transfronterizo; y dos grupos en Nogales, Sonora, con 17 personas en total, de las cuales al menos 7 eran NNA acompañados entre los 11 y 17 años de edad, víctimas de desplazamiento forzado¹⁰ (ver Tabla 1). Esto se logró gracias a la colaboración y trabajo de Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA) en Ciudad Juárez, e Iniciativa Kino y Save the Children en Nogales. Tal acción participativa permitió rescatar las voces directamente de los NNA para plasmar sus experiencias migratorias, perspectivas y necesidades, priorizando en nuestra interacción con ellos y ellas el cuidado de los grupos y del espacio, la confidencialidad y privacidad.

Grupos focales: Investigación niñez en la frontera		
Lugar	Número de grupos focales	Número de participantes
Ciudad Juárez, Chihuahua	1	7
Nogales, Sonora	2	17
Total	3	24

Tabla 1. Total de grupos focales realizados desglosado por lugar y número de participantes.
Fuente: Elaboración propia con información sistematizada de cada grupo focal.



Foto. Reporte Human Trafficking in México 2 HIP

10. Para propósitos de este informe, se consideran víctimas de desplazamiento forzado a todas aquellas personas que se han visto afectadas directamente por la intensificación de episodios de conflicto armado, violencia criminal en sus lugares de origen y violencia sociopolítica en México utilizada por distintos grupos del crimen organizado que buscan mantener o ampliar su control territorial, en colusión o debido a la omisión de las autoridades mexicanas; siendo los niños, niñas y adolescentes las principales víctimas. Para mayor referencia conceptual, ver: Vanegas López, Julián Alberto; Bolívar Bonilla Baquero, Carlos; Camacho Ordóñez, Leidy Bibiana Significado del desplazamiento forzado por conflicto armado para niños y niñas. Fundamentos en Humanidades, vol. XII, núm. 24, 2011, pp. 163-189 Universidad Nacional de San Luis San Luis, Argentina. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/184/18426920007.pdf>

3. PERFIL ACTUAL DE LA NIÑEZ MEXICANA EN LA FRONTERA MÉXICO-EEUU

3.1. Características sociodemográficas y perfiles de la niñez y adolescencia mexicana en movilidad en la frontera México - Estados Unidos

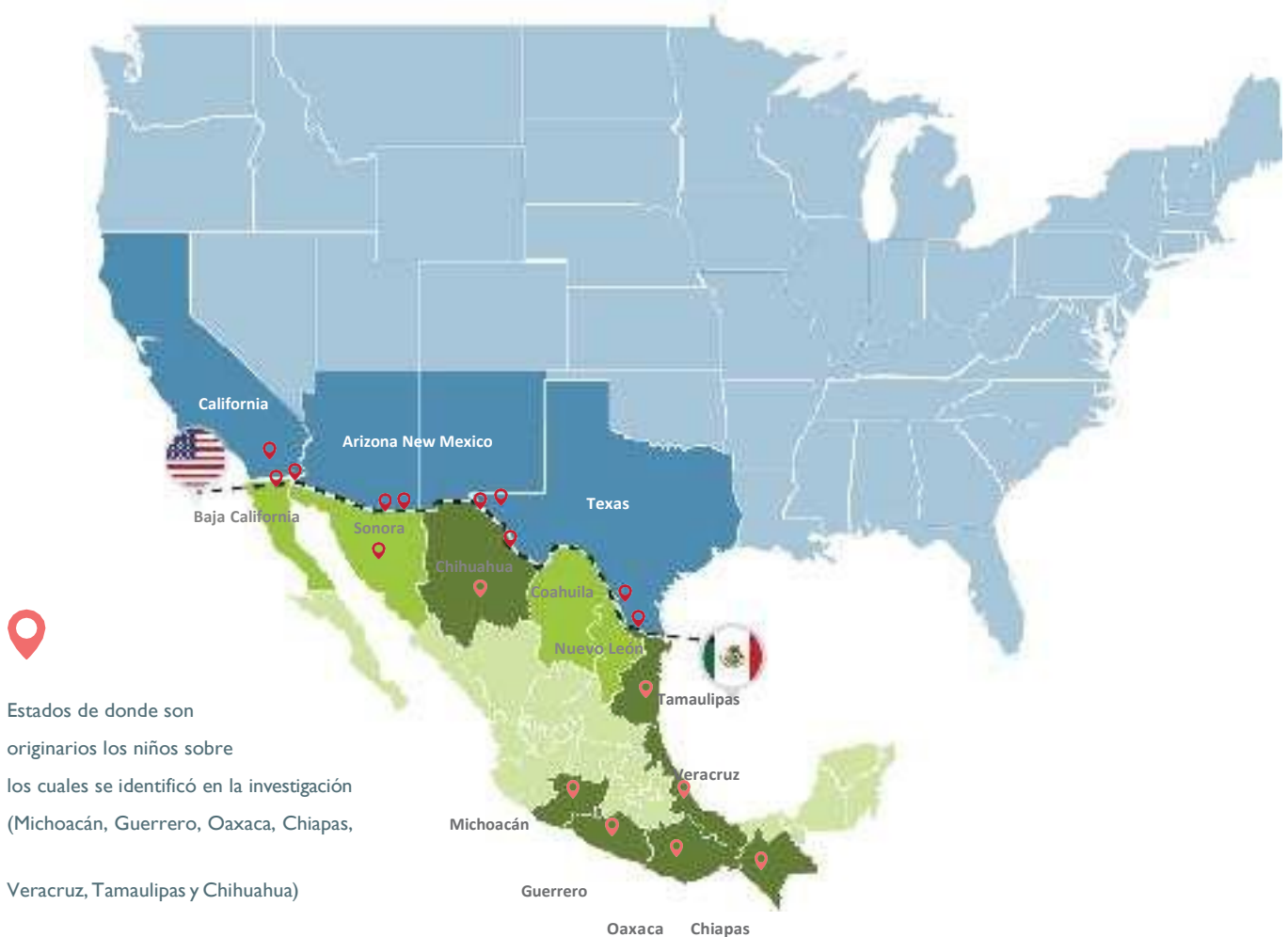
El perfil de los NNA en contexto de movilidad humana presentes en la frontera entre México y Estados Unidos tiene características muy diversas según su género, edad, origen étnico y nacional, condición de viaje y otras circunstancias particulares. En esta frontera confluyen, además de la niñez mexicana -específicamente analizada en el marco de esta investigación-, ya sea originaria de la misma frontera o de otros estados de la República Mexicana; infancias y adolescencias originarias del norte de Centroamérica; de países del Caribe; e incluso, aunque en menor medida, flujos infantiles extracontinentales, procedentes de países africanos, asiáticos y del este de Europa. Todos y todas provenientes de contextos de conflicto o de graves crisis humanitarias que causan su salida, acompañados de sus familias o viajando solos.

En el caso concreto de la niñez y adolescencia de origen mexicano en movilidad, su diversidad y heterogeneidad en sí misma también es amplia, con necesidades diferenciadas en muchos casos y por varias razones. A continuación, se señalan algunos perfiles observados e identificados a través de la información recabada a lo largo de esta investigación, según diferentes características y motivaciones de su movilidad:

- Por su **origen y destino migratorio**. La gran mayoría, ya sea que ha sido previamente desplazada de manera forzada dentro de México -principalmente originarios de estados como Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, así como estados del norte del país, o que llega directamente a la frontera (ver Figura 2), tiene como objetivo cruzar a los Estados Unidos con la finalidad de encontrar protección o para reunirse con familiares que ya se encuentran viviendo en este país. Además, es importante resaltar la presencia de quienes son denominados en este informe, por las razones que se explicarán más adelante, **como niñez y adolescencia víctima de circuitos de tráfico transfronterizo** (llamada en otros espacios e informes como “niñez de circuito” o “menores de circuito”¹¹), obligada a cruzar de México a Estados Unidos reiteradas veces con el objetivo de cumplir con los cometidos asignados por las redes delincuenciales que controlan la frontera.
- Por su **nivel de acompañamiento adulto o condición de viaje**. Al respecto, se identifican tres perfiles: **NNA acompañada de sus padres y madres, o de un solo tutor** durante el tránsito y el cruce -o intento de cruce- hacia Estados Unidos; **NNA separada**, es decir, acompañada por un familiar adulto que está apoyando su cruce fronterizo; y **NNA no acompañada**, mayoritariamente adolescente, que no va acompañada de ningún adulto responsable. En este último caso, no puede obviarse que suelen ir acompañados por traficantes de personas y/o coyotes, pero con el consiguiente riesgo por no contar con el cuidado de un adulto protector.
- Por razón de su **edad**. Se encontraron a NNA de todas las edades posibles dentro de su condición de personas menores de edad. Sin embargo, los **niños y niñas de primera infancia** se encuentran, en su mayoría, acompañados de sus madres o de ambos padres; mientras que los **menores en edad adolescente** se encuentran viajando solos, siendo el sector etario en mayor riesgo de ser víctimas de reclutamiento forzado por las redes de tráfico transfronterizo.

11. El término “menores de circuito” surgió inicialmente como una denominación por parte de instituciones de gobierno como el Instituto Nacional de Migración y el Sistema DIF -quienes tienen contacto directo con esta población-, para diferenciar a éste grupo del resto de la niñez migrante; sobre todo por las características que presenta en cuanto a su reincidencia en los registros de repatriación como resultado de su participación cíclica en los procesos de cruce fronterizo. Para mayor información ver el trabajo de Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA-Juárez), Ni “delincuentes” ni “ilegales”: El trabajo de niños, niñas y adolescentes fronterizos en los procesos de movilidad humana en el corredor El Paso-Juárez. Agosto 2017. Disponible en: <https://dhia.mx/wp-content/uploads/2021/02/nidelincuentes.pdf>

- Por la **causa que motivó la salida de su lugar de origen**. A pesar de que se identifica que las razones son **multicausales y mixtas** -entrelazando como causas la violencia criminal y/o intrafamiliar en los lugares de origen, la reunificación familiar y la sobrevivencia económica, de acuerdo a la información obtenida en las entrevistas y en los grupos focales realizados con NNA y sus familias, **los impactos de la violencia ocasionada por grupos del crimen organizado**, muchas veces en colusión con las autoridades mexicanas o debido a su omisión para salvaguardar la seguridad de la población, **resulta ser el principal motivo de movilidad forzada** de estas poblaciones infantiles.
- **Razones y riesgos diferenciados**. En el caso de la niñez y adolescencia que huye de diversas formas de violencias, encontramos que **predominan unas formas de violencia u otras según el género**, basadas en construcciones sociales patriarcales que colocan a las niñas y a los niños para someterles al desempeño de ciertos roles de acuerdo a su condición de género. Esto les expone también a riesgos diferenciados durante el tránsito, el cruce y el retorno.
- En el lado mexicano de la frontera, otra distinción que se observa deriva en **su lugar de alojamiento durante la movilidad**. En este sentido, se encuentran diferencias en impactos y necesidades entre la niñez, con o sin familia, que vive en albergues públicos o privados y los NNA que han logrado alojarse con sus familias en otro tipo de espacios privados¹², con precariedades pero a la espera de poder cruzar al otro lado. Esta diferencia es importante porque en el caso de la NNA no acompañada institucionalizada en albergues del estado, sea el DIF federal, estatal o municipal, su destino en la gran mayoría de los casos va a ser el retorno a sus estados de origen sin una debida protección ni la evaluación del interés superior de la niñez o adolescencia.



12. Por ejemplo, aquellos que tienen la posibilidad de rentar un cuarto o estar temporalmente pagando un alojamiento provisional fuera de un albergue, ya sea con apoyo externo o con medios propios.



Figura 2. Mapa sobre principales lugares de origen de los niños, niñas y adolescentes mexicanos no acompañados y puntos de cruce en la frontera de México-Estados Unidos **Fuente:** Mapa elaborado con información de Amnistía Internacional. 2021. Empujados al peligro (p.23), con información complementaria recabada a través de las entrevistas acerca de los estados de origen de los niños, niñas y adolescentes.

A partir de la heterogeneidad de esta niñez y adolescencia, este informe destaca la presencia de NNA en movilidad en situaciones de especial vulnerabilidad dentro de todos los perfiles antes mencionados. Esta diferenciación tiene que ver con discriminaciones estructurales que afectan a los NNA desde su origen. El hecho de ser mujeres, indígenas, pertenecer a grupos de la diversidad sexual, entre otros, los sitúa de por sí en una mayor vulnerabilidad con respecto a otros NNA cuando se encuentran en un contexto de movilidad forzada. En otras ocasiones, esta mayor vulnerabilidad tiene que ver con hechos que les han ocurrido en el camino, por su condición de viaje u otras graves situaciones que son generadas por la crudeza de la movilidad, como se detalla más adelante.

3.2. Detenciones, expulsiones y repatriaciones de la niñez mexicana en la frontera México - Estados Unidos en datos

Al igual que en 2011, los niños, niñas y adolescentes no acompañados de nacionalidad mexicana continúan cruzando a los Estados Unidos en grandes cantidades, representando aproximadamente el 20 % del total de los encuentros registrados por la CBP con NNA no acompañados.¹³ A pesar de los requisitos de evaluación establecidos por la TVPRA, la mayoría de estos NNA no acompañados mexicanos son repatriados inmediatamente. Esto se diferencia notablemente de lo que ocurre con otros NNA de países no contiguos, a quienes casi nunca se les devuelve de manera inmediata. Más bien, estos NNA logran acceder a un traslado automático para quedar bajo la custodia de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR), lo cual les brinda una oportunidad significativa de que sus solicitudes de protección sean atendidas por un juez o funcionario de asilo de la Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración de los Estados Unidos (USCIS),¹⁴ contrario a lo que ocurre con la niñez mexicana.

Los impactos que ocasiona el trato legal diferenciado de los NNA no acompañados de países limítrofes, frente a quienes provienen de países no limítrofes, es verdaderamente preocupante.

Encuentros y devoluciones por la CBP de NNA no acompañados mexicanos

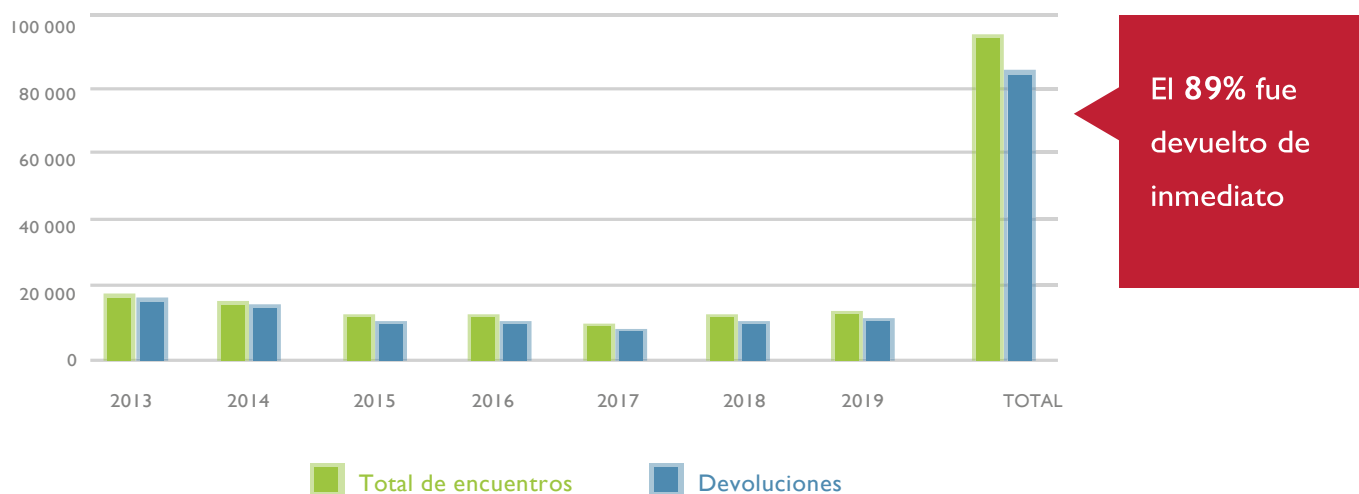


Figura 3. Encuentros y devoluciones de NNA no acompañados mexicanos por parte de la CBP, Año Fiscal de 2013 a 2019.
Fuente: Elaboración propia. Creado con datos disponibles públicamente proporcionados por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

13. Véase: Congressional Research Service (CRS). 2021. Increasing numbers of unaccompanied alien children at the Southwest Border. Updated August 5, 2021. By William A. Kandel, Analyst in Immigration Policy, disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11638>. Cabe destacar que, si bien los NNA no acompañados mexicanos ahora representan un porcentaje menor de la cantidad total de NNA no acompañados que ingresan a los Estados Unidos (eclipsados por connacionales de países del norte de Centroamérica), la cantidad real de encuentros registrados entre NNA no acompañados mexicanos y la CBP se ha mantenido constantemente alta, con cierta disminución hacia el Año Fiscal 2017. Estos encuentros representan una cantidad récord en los últimos años, como se analiza en esta sección.

14. Véase el análisis en la Sección 4.3 del presente informe sobre los beneficios de ser transferido a la ORR y acceder a la oportunidad de solicitar apoyo en materia migratoria ante la USCIS o ante un Tribunal de Inmigración.

Tan solo entre 2013 y 2019, hubieron 97,735 encuentros¹⁵ entre la CBP y NNA no acompañados mexicanos; de los cuales el 89 % fueron devueltos de inmediato¹⁶ (ver Figura 3). Esto significa un total de casi 87 mil niños, niñas y adolescentes mexicanos no acompañados en el transcurso de siete años impactados por dicho trato desigual.

Esta gran diferencia en el trato a la niñez mexicana se observa en comparación con los NNA no acompañados de países no limítrofes, respecto de quienes hubo 314,627 encuentros con la CBP en el mismo periodo de tiempo, y solo el 1.2 % de ellos fueron devueltos inmediatamente¹⁷ (ver Figura 4).



Encuentros y devoluciones por la CBP de NNA no acompañados provenientes de países no limítrofes

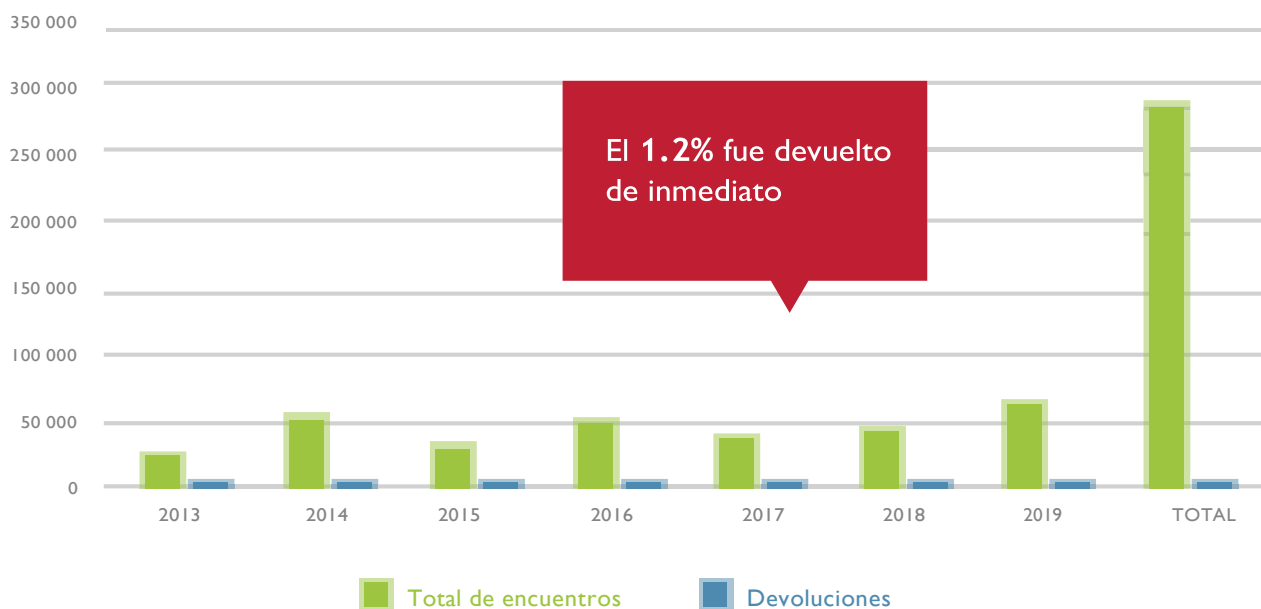


Figura 4. Encuentros y devoluciones de NNA no acompañados provenientes de países no limítrofes por la CBP, Año Fiscal de 2013 a 2019. Fuente: Elaboración propia. Creado con datos disponibles públicamente proporcionados por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Si bien, el DHS no ha proporcionado públicamente datos sobre encuentros y expulsiones de NNA no acompañados mexicanos desde su Reporte de cumplimiento del Año Fiscal 2020 (*2020 Enforcement Lifecycle Report*),¹⁸ igualmente podemos concluir que los índices de NNA no acompañados mexicanos que llegan a la frontera de los EEUU y son devueltos inmediatamente, siguen siendo similares.

En primer lugar, se sabe que los NNA no acompañados mexicanos continúan buscando ingresar a los Estados Unidos. Según datos disponibles públicamente del DHS, la CBP tuvo 16,292 encuentros con NNA no acompañados mexicanos en el Año Fiscal 2020; 25,697 encuentros en el Año Fiscal 2021; 27,994 encuentros en el Año Fiscal 2022 y 14,517 encuentros durante el primer semestre del Año Fiscal 2023¹⁹ (ver Figura 5). Hubo un aumento significativo de encuentros en los Años Fiscales 2021 y 2022, en comparación con el promedio anual anterior de los Años Fiscales de 2013 a 2020, correspondientes a 14,253 encuentros por año.

15. Es importante tener en cuenta que un “encuentro” no necesariamente representa un NNA no acompañado único. Como se analizó a lo largo de este reporte, algunos NNA no acompañados mexicanos, lo que incluye a víctimas de organizaciones de trata y tráfico transfronterizo, cruzan a los Estados Unidos varias veces al año.

16. Véase: 2020 Enforcement Lifecycle Report – Detailed Appendix Tables, Department of Homeland Security, disponible en https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2020_enforcement_lifecycle_appendix_tables.xlsx.

17. Id.

18. Para mayores ejemplos, véase Enforcement Lifecycle Reports, Department of Homeland Security, disponible en <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/special-reports/enforcement-lifecycle>. El Reporte de cumplimiento del Año Fiscal 20201 y cuadros en anexo, ya no separan los datos correspondientes a NNA no acompañados mexicanos.

19. Encuentros de NNA no acompañados mexicanos registrados entre octubre de 2022 y marzo de 2023 por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EEUU. Encuentros en la frontera terrestre del sudoeste, datos demográficos por la Patrulla Fronteriza de los EEUU (USBP) y la Oficina de Operaciones de Campo (OFO). Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>

Es importante recordar, como se indicó anteriormente, que cada “encuentro” no necesariamente representa un NNA no acompañado único que intenta ingresar a los Estados Unidos. La CBP señaló que la repetición de encuentros para todas las poblaciones aumentó significativamente durante la pandemia (de una de cada ocho personas volviendo a cruzar la frontera, a una de cada tres), indicando probablemente una relación de este fenómeno con la implementación del Título 42.²⁰

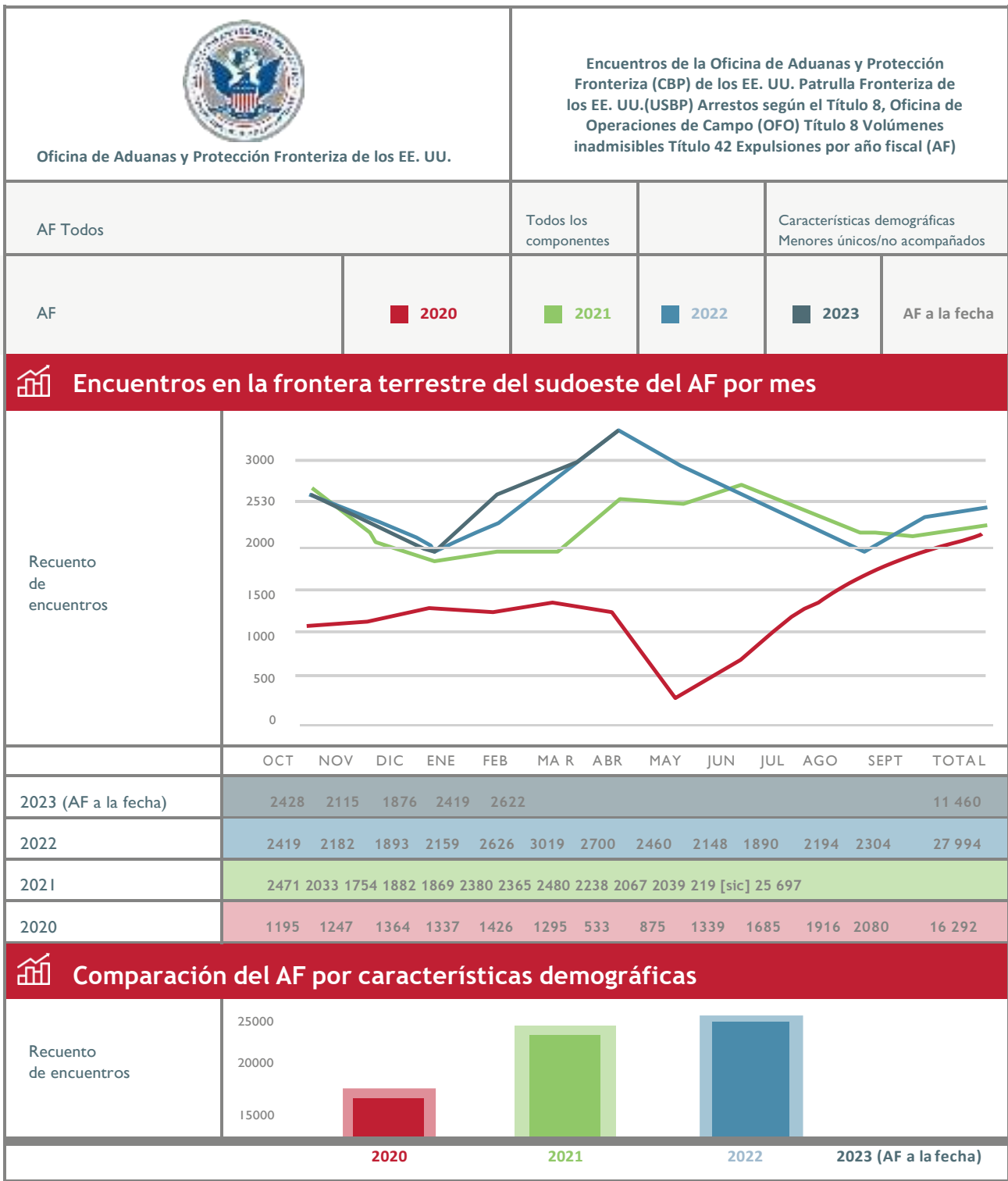


Figura 5. Encuentros de NNA no acompañados mexicanos por la CBP en la frontera sur de EEUU, desde el Año Fiscal 2020 hasta el Año Fiscal 2023 -a la fecha-. Traducción propia. **Fuente:** Réplica de la gráfica proporcionada por la CBP a través de su sitio web oficial de Aduanas y Protección Fronteriza de los EEUU. Encuentros en la frontera terrestre del sudoeste.

²⁰ La CBP publica estadísticas operativas del Año Fiscal 2021, mismas que se pueden encontrar en Customs and Border Patrol (3 de enero de 2022), disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-operational-fiscal-year-2021-statistics>.

No se dispone de datos específicos sobre la cantidad de encuentros repetidos de NNA no acompañados mexicanos durante este período, por lo que es difícil sacar conclusiones específicas adicionales, más allá de que “[...]os NNA no acompañados mexicanos continúan tratando de ingresar a los EEUU en grandes cantidades”, lo que sigue siendo un hallazgo significativo.

En segundo lugar, se sabe que los NNA no acompañados mexicanos siguen siendo devueltos inmediatamente a México en grandes cantidades. Si bien, no se cuenta con datos específicos sobre las devoluciones de NNA no acompañados mexicanos en los Años Fiscales 2020, 2021 y 2022 por parte del gobierno de los EEUU, sí tenemos acceso a las estadísticas correspondientes del gobierno mexicano, el cual realiza un seguimiento de la cantidad de personas ciudadanas mexicanas que son regresadas desde los Estados Unidos cada año, según los registros del Instituto Nacional de Migración (INM) en México, desagregados por grupos de edad, sexo y condición de viaje.²¹

De acuerdo a los datos oficiales del gobierno mexicano acerca del total de eventos de niñas, niños y adolescentes repatriados desde Estados Unidos hacia México entre 2018 y 2022 que el INM registró, el 80% se registra como NNA no acompañados: En este periodo de cinco años, un total de 83,909 NNA fueron repatriados desde Estados Unidos y registrados por las autoridades mexicanas, de los cuales, 67,803 se trataba de niños, niñas y adolescentes no acompañados²² (ver Figura 6). Por lo tanto, de acuerdo a esta información, se interpreta que al menos **8 de cada 10 niños, niñas y adolescentes mexicanos repatriados desde Estados Unidos, viajan sin compañía.**

Repatriaciones de niñas, niños y adolescentes mexicanos desde Estados Unidos de 2018 a 2020 registradas por el INM

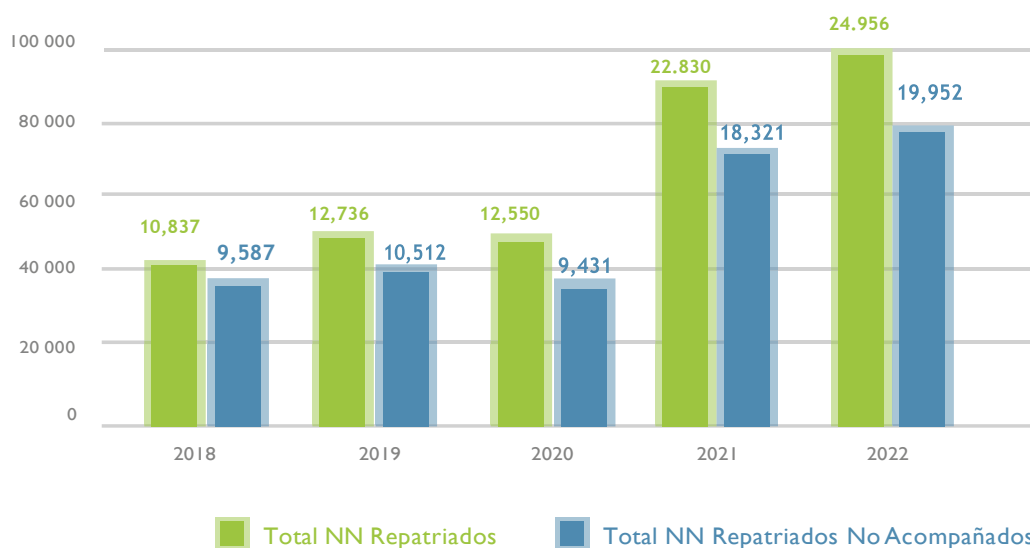


Figura 6. Gráfica comparativa del número de niñas, niños y adolescentes no acompañados de nacionalidad mexicana repatriados desde Estados Unidos, respecto al total de NNA repatriados de 2018 a 2022. **Fuente:** Elaboración propia con información obtenida a través de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Estados Unidos.

Cabe señalar que el INM registró un incremento del **82%** en los eventos de repatriación de NNA mexicanos desde Estados Unidos de 2020 a 2021 con quienes las autoridades migratorias mexicanas tuvieron contacto en esos años; mientras que los casos de NNA mexicanos repatriados no acompañados aumentaron un **94%** de un año a otro,²³ casi duplicando las cifras en tan solo un año.

21. En el caso de los eventos de repatriación de menores migrantes mexicanos desde Estados Unidos registrados por el INM, se identifica como condición de viaje si el niño, niña o adolescente se encuentra acompañado o no acompañado.

22. Esta información se obtuvo de los Boletines estadísticos anuales de 2018 a 2022 sobre devolución de niñas, niños y adolescentes mexicanos desde Estados Unidos, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

23. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Boletines estadísticos anuales de 2018 a 2021. Cuadros de datos sobre Devolución de mexicanas y mexicanos desde Estados Unidos (antes, repatriación de mexicanos). Eventos de devolución de niñas, niños y adolescentes mexicanos desde Estados Unidos, según grupos de edad, condición de viaje y sexo (Cuadro 5.4), antes, Eventos de repatriación de menores migrantes mexicanos desde Estados. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

Para 2020, el INM registró 9,431 NNA mexicanos sin compañía devueltos por Estados Unidos;²⁴ mientras que para 2021, el INM registró 18,321 NNA mexicanos no acompañados regresados por EEUU.²⁵ Adicionalmente, como se observa en la gráfica de arriba y los datos registrados por el INM, para 2022 la tendencia continuó a la alza – este año, el INM registró un total de 24,956 NNA mexicanos retornados desde Estados Unidos, de los cuales 19,952 se trataba de NNA no acompañados-²⁶; resultando en el año con mayor eventos de repatriaciones de NNA mexicanos acompañados y sin compañía registrados por el INM en los últimos cinco años.

Además, es importante mencionar que, como se describió anteriormente, 1) cierto porcentaje de los “encuentros” registrados por la CBP representan casos de NNA no acompañados que intentan volver a ingresar a los EEUU varias veces pero que se cuentan como cifras únicas; y 2) los datos de los EEUU se basan en un año fiscal (de octubre a septiembre), mientras que los datos mexicanos se basan en un año calendario (de enero a diciembre). No obstante, podemos decir con certeza que un porcentaje muy alto de NNA no acompañados mexicanos siguen siendo repatriados inmediatamente, con lo cual continúa la tendencia observada en los datos de la CBP de 2013 a 2019; y la registrada por el INM hasta 2022.

Si bien la CBP no realiza un seguimiento ni publica ningún tipo de datos relacionados con la realización y los resultados de la evaluación prevista en la TVPRA,²⁷ sigue siendo claro que, a partir de los elevados índices de devolución de NNA no acompañados mexicanos, la evaluación prevista en la TVPRA no se está llevando a cabo, o al menos no de manera eficiente. Como se analizará en la siguiente sección, la mayoría de los NNA no acompañados mexicanos viajan a los Estados Unidos en respuesta a amenazas de violencia, riesgos de trata y reclutamiento forzado, así como otros tipos de situaciones que deberían ser suficientes para registrarlos como un factor de riesgo, según la evaluación de la TVPRA, y para proceder a la derivación inmediata a la ORR. Por lo tanto, **resulta verdaderamente preocupante que más de 8 de cada 10 NNA no acompañados mexicanos sean devueltos en función de los riesgos de los que huyen.**²⁸ Como se analiza en detalle en la Sección 3.4 de este reporte, varias organizaciones de la sociedad civil con sede en los Estados Unidos informan que los funcionarios de la CBP no están al tanto de los requisitos de la TVPRA, o no están realizando la evaluación antes de devolver a los NNA no acompañados mexicanos.



Foto. Reporte Human Trafficking in México 2 HIP

24. *Ibíd.* Boletines estadísticos anuales de 2020. Eventos de devolución de niñas, niños o adolescentes mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2020 (Cuadro 5.5). Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es//PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

25. *Ibíd.* Boletines estadísticos anuales de 2021. Eventos de devolución de niñas, niños o adolescentes mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2021 (Cuadro 5.5). Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es//PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

26. *Ibíd.* Boletines estadísticos anuales de 2022. Eventos de devolución de niñas, niños o adolescentes mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2022 (Cuadro 5.5). Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es//PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

27. Entrevista con representantes de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EEUU..

28. Esta cifra se basa en los datos de 2013 a 2019 presentados anteriormente, ya que no es posible calcular porcentajes específicos para los años 2020 a 2023 en función de los datos disponibles, aunque no parece que haya habido cambios significativos.

3.3. Principales razones de los NNA para migrar y transitar en la frontera sin compañía

A pesar de que las causas que orillan a la migración forzada de los NNA son múltiples, complejas y se interrelacionan entre sí, de acuerdo a la información recabada a lo largo de esta investigación, **la principal razón por la cual los NNA mexicanos migran sin compañía hacia los Estados Unidos es para escapar de la violencia del crimen organizado en sus lugares de origen**; principalmente de estados como Guerrero, Michoacán y Veracruz -además de Oaxaca y Chiapas-, así como de aquellos estados fronterizos cooptados por grupos criminales como Tamaulipas y Chihuahua. El 94 % de las personas entrevistadas para este reporte indicaron que huir de la violencia de las pandillas fue al menos una de las causas de migración de los NNA no acompañados mexicanos, un sentimiento compartido por todos los NNA que participaron en los grupos focales.²⁹

Es importante tener en cuenta que las organizaciones criminales en estas regiones cuentan con un alto grado de sofisticación, poder económico y político, control territorial y operan de manera transnacional, muchas veces ejerciendo como autoridades paralelas al gobierno -o en colusión con el mismo- y se encuentran fuera del control de las fuerzas de seguridad locales e, inclusive, tienen el control sobre éstas.³⁰ Al no lograr obtener protección por parte del gobierno, los NNA no tienen otra opción que huir hacia el norte, situación que se detalla en el siguiente apartado. Adicionalmente, aproximadamente tres cuartas partes de las personas entrevistadas para este reporte también manifestaron que reunirse con su familia y escapar de la violencia doméstica, son razones importantes por las que los NNA no acompañados mexicanos migran (ver Figura 7).



Razones que motivan la migración forzada de los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad mexicana

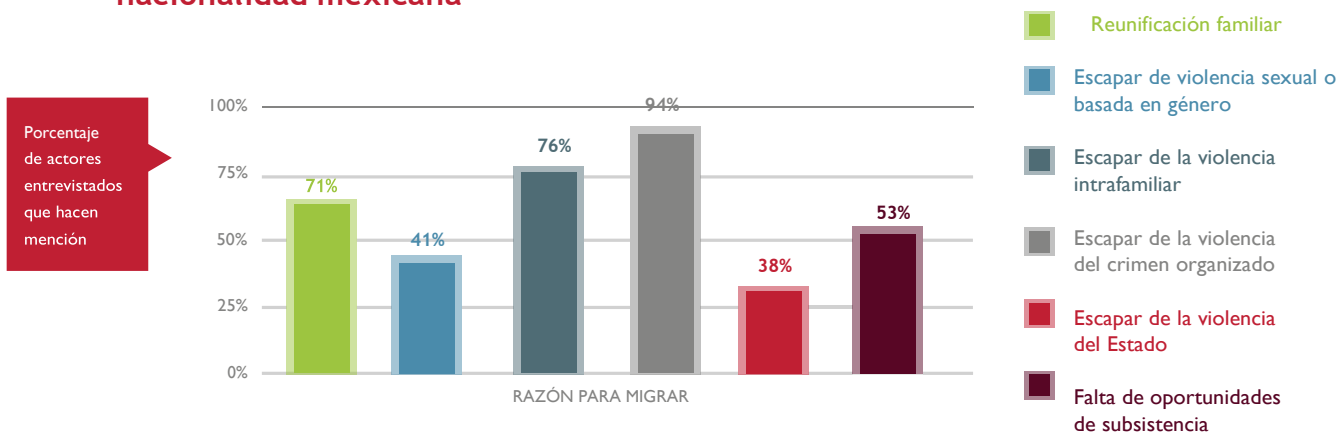


Figura 7. Principales razones de los niños, niñas y adolescentes no acompañados para migrar. Las personas entrevistadas podían seleccionar todos los motivos de migración que aplican a los NNA con los que trabajaban.

Fuente: Elaboración propia con información recolectada en entrevistas.

Por lo tanto, los hallazgos actuales muestran un cambio significativo en las motivaciones de la niñez para migrar a los Estados Unidos a diferencia de hace once años, cuando la búsqueda de mejores oportunidades económicas resultaba ser el motivo predominante. La reunificación familiar se mantiene como una razón importante para las infancias y adolescencias que intentan cruzar la frontera.

29. Estos porcentajes se basan en la información proporcionada por 34 actores entrevistados de los 40 que participaron en esta investigación, ya que no todos proporcionaron información sobre los motivos por los que los NNA de nacionalidad mexicana migran, ya sea porque no tenían esa información o porque la omitieron.

30. Véase, Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations, Congressional Research Service (June 7, 2022), disponible en <https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>.

3.3.1. *Violencia criminal como principal causa para migrar: Impactos del Desplazamiento Forzado en los NNA en México*

A lo largo de esta investigación, se identificó que la violencia criminal se ha recrudecido en México, generando un aumento en el desplazamiento forzado de familias y comunidades enteras que salen de sus comunidades de origen. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH) ha documentado diversos episodios de desplazamiento interno forzado en México generados principalmente por la violencia criminal, la violencia vinculada al narcotráfico y la violencia por conflictos sociopolíticos y territoriales.³¹ Esto toma mayor relevancia sobre la niñez en México, al no existir ningún tipo de protección en sus lugares de origen y grandes vacíos institucionales para garantizar su seguridad. Por lo tanto, el desplazamiento forzado resulta ser una realidad cada vez más preocupante que afecta de manera importante a las infancias mexicanas, obligándolas a huir hacia el norte de México rumbo a Estados Unidos, ya sea junto con sus familias o sin compañía, buscando escapar de dicha violencia, las amenazas de grupos criminales y la inacción del Estado ante esta realidad.

Dicha situación ha reconfigurado el perfil de los grupos en contexto de movilidad humana y las mismas dinámicas en diversos puntos de la frontera norte de México. De acuerdo al informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México, publicado en 2022 sobre niñas, niños y adolescentes desplazados forzados internos en la frontera norte de México; en 2014, ciudades como Tijuana y Mexicali, en Baja California, comenzaron a evidenciar la llegada de personas mexicanas huyendo de la violencia ejercida por organizaciones criminales en comunidades de Michoacán y Guerrero, situación que se acentuó a partir de 2015.³² Esto también fue señalado por diversas organizaciones humanitarias durante las entrevistas realizadas para este informe:

Ninguna de estas familias tenía como destino original Nogales, Sonora, pero es un destino forzado. En julio del año pasado [2021], la gran mayoría de familias que llegaron en un par de semanas, todas venían del mismo municipio de Guerrero: Leonardo Bravo. Cuando les pregunto qué pasó ahí, me dijeron “llegó el crimen organizado y nos dijeron, o trabajan con nosotros o se van a la tiznada”, y las familias eligieron irse. Pero llegaron y se toparon con que no hay camino hacia adelante pero tampoco pueden regresar, ya quemaron sus casas y [las organizaciones criminales] se quedaron con sus tierras. (Iniciativa Kino, Nogales, Sonora)

En este sentido, a través de los dos grupos focales que se llevaron a cabo en Nogales, se identificó que de las 17 personas participantes en esta investigación a través de dichos grupos, todas ellas se encontraban huyendo del crimen organizado al ser víctimas ya sea, del homicidio o desaparición forzada de alguno de sus padres o de un familiar cercano a manos de grupos criminales, por sufrir -junto con sus familias- amenazas de muerte y desalojos forzados, o por padecer acoso por parte de actores del crimen organizado. Resulta importante resaltar que las niñas, niños y sus familias hicieron referencia constante a la complicidad de agentes de gobierno a nivel estatal y municipal con grupos criminales, evidenciando la cooptación del crimen organizado sobre las instituciones del Estado.

31. Pérez Vázquez, Brenda Gabriela; et al. 2021. Episodios de desplazamiento forzado en México. Informe 2020. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH). Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf>

32. Silva Hernández, Aída y Beatriz Alfaro Trujillo. 2022. “Es mucho daño lo que tengo” Niñas, niños y adolescentes desplazados forzados internos en la frontera norte de México. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF México. Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/informes/es-mucho-da%C3%B1o-lo-que-yo-tengo>

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) estimó que la población total de personas desplazadas en México por conflictos armados y violencia alcanzó las 345,000 personas afectadas a finales de 2019, de las cuales, el 31% correspondía a niños, niñas y adolescentes menores de edad.³³ Esto significa que actualmente, más de 107 mil NNA mexicanos son víctimas de desplazamiento forzado, ya sea por la violencia derivada de grupos del crimen organizado, o por violencia familiar, pues de acuerdo a UNICEF, esta es la segunda causal del desplazamiento forzado en la población infantil en México.³⁴

3.3.2. Impactos diferenciados sobre las niñas y mujeres adolescentes en sus razones para migrar e implicaciones de género de la violencia criminal

Diversas organizaciones entrevistadas que respondieron acerca de las razones e impactos diferenciados entre hombres y mujeres menores de edad, refieren que **la violencia sexual o basada en género es la principal razón por la cual las niñas y mujeres adolescentes mexicanas se ven obligadas a migrar sin compañía hacia los Estados Unidos, y la gran mayoría lo señala como el riesgo más común que enfrentan durante el cruce.** Adicionalmente, refirieron que **escapar de la violencia del crimen organizado es el principal motivo por el cual las niñas migran en busca de protección internacional.**³⁵ Al respecto, llama la atención que menos de la mitad de los actores entrevistados pudieron brindar información desde un enfoque de género, o hicieron referencia a los impactos diferenciados que viven las niñas y mujeres adolescentes migrantes durante su tránsito, cruce y retorno; a pesar de que esta población es una de las más vulnerables dentro del desplazamiento forzado y frente a contextos de violencia criminal,³⁶ resultando esta situación un hallazgo relevante por sí mismo.

Para profundizar en el análisis, y derivado de la urgencia observada en incorporar una perspectiva de género al trabajar con NNA en contexto de movilidad humana, es necesario resaltar que, como lo compartió la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) en entrevista para esta investigación: “La violencia sexual y familiar por condición de género y de edad ha incrementado en el país”.³⁷ De acuerdo a lo recopilado por la REDIM, de 2020 a 2021 se registró un aumento de casi el 50% en los casos de personas entre 1 y 17 años atendidas por la Secretaría de Salud tras haber sufrido violencia sexual.³⁸ El 88.3% de estos casos se trata de niñas y mujeres adolescentes;³⁹ mientras que el 75.4% de estas agresiones sexuales contra niñas y mujeres adolescentes a nivel nacional tuvieron lugar al interior de sus propios hogares.⁴⁰

Por otro lado, en 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), expuso que al menos 30,000 niñas, niños y adolescentes menores de 18 años fueron captados por grupos delictivos en México;⁴¹ mientras que para 2018 este número se elevó a 460 mil NNA en 2018⁴² representando un incremento que se multiplicó 14 veces más en tan solo tres años.

33. Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC). Abril de 2020. Documento informativo. Cantidad de desplazados internos por edad a fines de 2019. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202004-age-disaggregated-IDP-data-paper.pdf>

34. Silva Hernández, Aída y Beatriz Alfaro Trujillo. 2022. “Es mucho daño lo que tengo” Niñas, niños y adolescentes desplazados forzados internos en la frontera norte de México. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. UNICEF México. Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/informes/es-mucho-da%C3%B1o-lo-que-yo-tengo>

35. Únicamente 17 organizaciones entrevistadas, del total de los 40 actores que participaron en esta investigación, respondieron sobre este tema, de las cuales 7 se encuentran basadas en Estados Unidos y 10 en México.

36. A todas las ONG entrevistadas se les hizo la pregunta abierta: “¿Han observado diferencias en las necesidades de los NNA según su género?, ¿existen necesidades específicas en el caso de las niñas?”.

37. Entrevista realizada a la Directora Ejecutiva y a la Encargada de Legislación y Política Pública de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) el 25 de mayo de 2022.

38. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). Violencia sexual contra la niñez y adolescencia en México. 06 octubre de 2022. Blog de datos e incidencia política de REDIM. Disponible en: <https://blog.derechosinfancia.org.mx/2022/10/06/violencia-sexual-contra-la-ninez-y-adolescencia-en-mexico/>

39. REDIM. Balance Anual 2021 „Discriminación y violencia contra la niñez durante la pandemia“. Enero 2022. P. 36. Disponible en: https://issuu.com/infanciacuenta/docs/balance_anual_redim_documento_a4_1_

40. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). Violencia sexual contra la niñez y adolescencia en México. 06 octubre de 2022. Blog de datos e incidencia política de REDIM. Disponible en: <https://blog.derechosinfancia.org.mx/2022/10/06/violencia-sexual-contra-la-ninez-y-adolescencia-en-mexico/>

41. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Violencia, niñez y crimen organizado. Noviembre 2015. Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>

42. Centro Estratégico en Justicia y Derecho para las Américas (CENEJYD). Los niños del narco: aumenta en 153 % el reclutamiento de menores de edad por el crimen organizado en México. Abril 2019. Disponible en: <http://cenejyd.org/los-ninos-del-narco-aumenta-en-153-el-reclutamiento-de-menores-de-edad-por-el-crimen-organizado-en-mexico/>

En este sentido, resulta importante enfatizar que **existen implicaciones de género en la violencia que ejerce el crimen organizado contra la niñez y adolescencia migrante de nacionalidad mexicana** para fines particulares de estos grupos: **los niños se encuentran en mayor riesgo de reclutamiento forzado y las niñas de sufrir la violencia y explotación sexual**. Así lo muestran los testimonios de las mismas niñas, niños, adolescentes y sus familias que participaron en esta investigación, al igual que las organizaciones de sociedad civil y albergues que brindan atención humanitaria a esta población:

Salen por la inseguridad en sus comunidades. Especialmente de una comunidad de Guerrero, en 2020, tuvimos muchas familias desplazadas. Nos contaron que llegaba a su casa el crimen organizado y, si sus hijos eran varones, les decían que era tiempo de llevarse a sus hijos, y lo que ellos hacían era no oponerse y decir que debían preparar a sus hijos, dejaban su casa en la madrugada y ya nunca volvían. Eso le pasa a los hombres. A las niñas las reclutaban para prostituirlas cuando tenían edades entre los 12 y 16 años. Salen de sus comunidades y lo que buscan es solicitar el asilo en Estados Unidos, y muchas aún están en espera de poder hacerlo. (Centro de Atención al Migrante Exodus (CAME), Agua Prieta, Sonora)

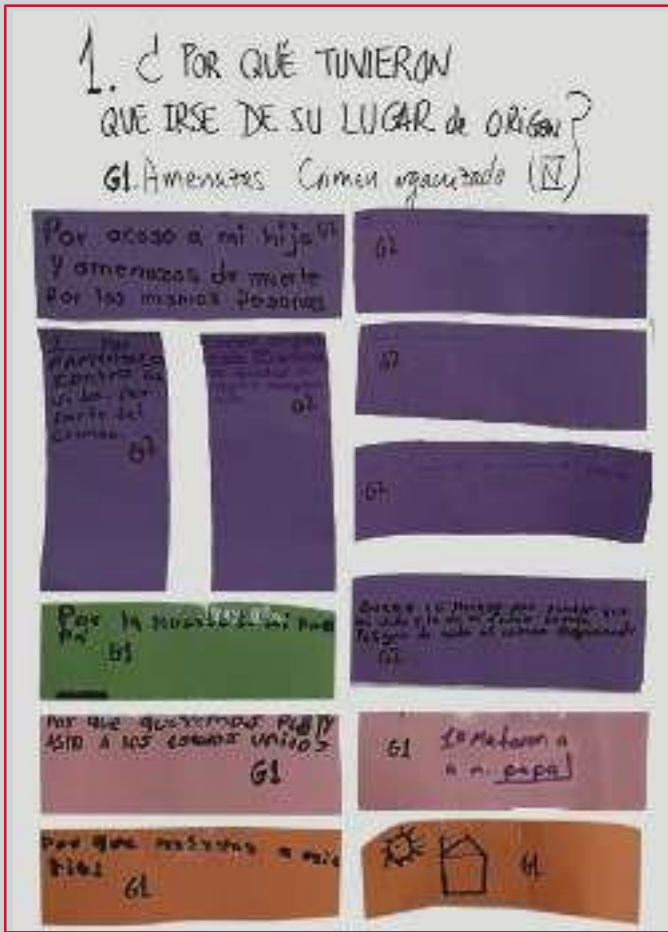
En ese tenor, el informe sobre reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos en México de 2021 por la REDIM,⁴³ resalta la existencia de casos en los cuales las niñas y mujeres adolescentes son reclutadas de manera forzosa por los grupos criminales para utilizarlas como esclavas sexuales, al tiempo que les someten a embarazos forzados, o se les obliga a abortar. Mientras que los niños y adolescentes hombres son reclutados para desempeñar trabajos como informantes o “halcones,” para el traslado de mercancías ilegales o incluso, para ejecutar secuestros u homicidios. En este sentido, preocupa particularmente la niñez y adolescencia que vive o se ha establecido en ciudades fronterizas y es víctima de circuitos de tráfico transfronterizo y del reclutamiento forzado por grupos del crimen organizado que controlan la frontera de México con Estados Unidos, obligándoles a cruzar en reiteradas ocasiones para los fines e intereses de dichas redes delincuenciales; como se abordará más adelante.

Por lo tanto, como lo confirman tanto las entrevistas como las historias compartidas por quienes participaron en los grupos focales para esta investigación (ver Fotos 1 y 2); el cúmulo de violencias criminales y por motivos de género, la corrupción, la impunidad, la inseguridad, así como el limitado acceso y garantía de derechos, son causas que motivan el desplazamiento y migración forzada de las NNA en México, evidenciando una crisis en la atención por parte del Estado a las infancias en el país.⁴⁴



43 Red por los Derechos de la Infancia en México y Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos en México. Acercamiento a un problema complejo. Primera edición 2021. Disponible en: https://issuu.com/infanciakuanta/docs/reclutamiento.v.digital-6_sept-final

44 Ver REDIM. Balance Anual 2021. “Discriminación y violencia contra la niñez durante la pandemia”. Enero 2022. Disponible en: https://issuu.com/infanciakuanta/docs/balance_anual_redim_documento_a4_1_



¿Por qué tuvieron que irse de su lugar de origen?

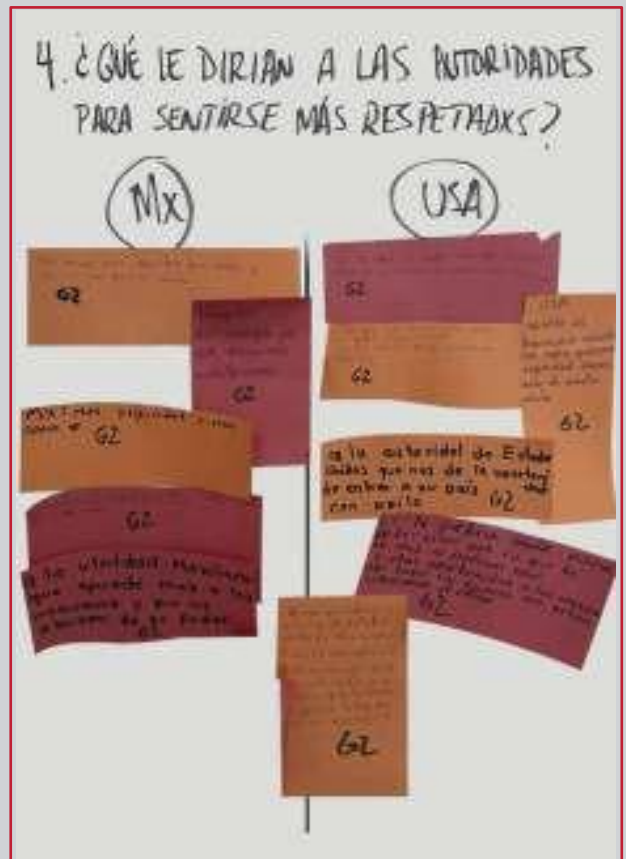
En algunas de las respuestas se puede leer: “Por acoso a mi hija y amenazas de muerte por las mismas personas”, “Porque sufrí de acoso y amenazas”, “Por amenaza contra la vida por parte del crimen”

Foto 1. Imagen con respuestas a la pregunta sobre ¿Por qué tuvieron que irse de su lugar de origen?, durante los grupos focales llevados a cabo en Nogales, Sonora. En algunas de las respuestas se puede leer: “Por acoso a mi hija y amenazas de muerte por las mismas personas”, “Porque sufrí de acoso y amenazas”, “Por amenaza contra la vida por parte del crimen”, “... amenazas y desalojos del crimen”, “Por la inseguridad, por amenazas de violencia”, “Mataron a mi papá”, “Porque mataron a mis tíos”, “Por la muerte de mi papá”.

¿Qué le dirían a las autoridades para sentirse más respetadas?

En algunas de las respuestas se puede leer: “Que haya más seguridad y que no haya gobierno corrupto”, “Más seguridad en las calles, con policías que no sean corruptas y que no haya autoridades corruptas”

Foto 2. Imagen con algunas de las respuestas a la pregunta sobre ¿Qué le dirían a las autoridades para sentirse más respetadas?, durante uno de los grupos focales llevado a cabo en Nogales, Sonora. En algunas de las respuestas dirigidas al gobierno mexicano se puede leer: “Que haya más seguridad y que no haya gobierno corrupto”, “Más seguridad en las calles, con policías que no sean corruptas y que no haya autoridades corruptas”, “...que no haya pactos con la delincuencia”.



3.3.3. Separación familiar e incremento de NNA mexicanos obligados a cruzar la frontera sin compañía como consecuencia de la política migratoria estadounidense

A través de esta investigación se identificó que, ante el endurecimiento de las políticas de detención y expulsión impuestas desde Estados Unidos, se incrementó la separación de niñas, niños y adolescentes que inicialmente viajaban con sus familias, viéndose orillados a realizar el cruce sin compañía como estrategia de supervivencia, situación que se explica con más detalle en el apartado 4.1 del presente informe, al resumir la evolución del marco legal de Estados Unidos en los últimos años. Como se identificó a lo largo de esta investigación, las familias a veces sienten que esta es su única opción viable frente a los peligros diarios que enfrentan en la frontera. Así lo señalan diversos espacios de atención humanitaria en el norte de México, como el albergue de Iniciativa Kino, en la frontera de Nogales, Sonora:

”
Cuando llegan familias, ven como opción que un menor no acompañado pueda cruzar la frontera y que alguien del otro lado pueda recibir al menor, y con la esperanza de que esto sea posible, las familias envían a sus hijos menores solos a cruzar. En virtud de esta desesperación, las familias piensan que si no toda la familia puede cruzar, al menos los hijos menores lo hagan. Sin embargo, es un proceso muy difícil ya que no hay garantías de que el menor se pueda reunir con sus familiares en Estados Unidos. (...) Este año tenemos un 70% de [familias] mexicanas y un 30% centroamericanas, pero esta práctica es mayor en familias mexicanas.... Esto implica grandes retos para la determinación del interés superior del niño. (Iniciativa Kino, Nogales)

3.4. Principales problemáticas y riesgos a los que se enfrenta la niñez migrante en la frontera México-EEUU

Las problemáticas y riesgos que atraviesa la niñez mexicana cuando se ve forzada, por las razones ya expuestas, a la movilidad y se encuentra en la frontera con Estados Unidos son muy amplias y diversas. Lo que es común, es que estas situaciones, como ocurrió antes de que salieran de sus lugares de origen, ponen en grave riesgo los derechos fundamentales que tienen los NNA reconocidos en las normas de ambos países e internacionales; en especial para su integridad física, emocional y su pleno desarrollo.⁴⁵

A continuación, se relata esta gran diversidad de vulneraciones de derechos durante todo el proceso de movilidad a la cual se ven expuestos los NNA migrantes; tal como han sido identificadas por los actores entrevistados, la misma población infantil que participó en esta investigación y lo que ha sido documentado a través de otros informes de organizaciones de defensa de derechos. En este sentido, se procura distinguir entre aquellos riesgos que se generan durante el tránsito o el cruce fronterizo; los que viven los NNA después de haber sido interceptados por las autoridades migratorias en Estados Unidos, así como durante el retorno mismo hacia México. Se analizan, en la medida que ha sido posible generar un análisis diferenciado, los impactos diversos que generan estas violaciones de derechos por género, edad, origen étnico, entre otras circunstancias que pueden agravar la vulnerabilidad de los NNA. Algo importante a destacar para proponer intervenciones más integrales.

3.4.1. Riesgos durante el tránsito y el cruce

Los NNA mexicanos detenidos en la frontera **se enfrentan a todo tipo de riesgos y violencia - ya sea física, verbal, emocional y/o psicológica-** al momento de ser detenidos por las autoridades migratorias en Estados Unidos, pero también a actos de violencia ejercida por guías o traficantes de personas, delincuentes locales, hasta violencia intrafamiliar. Analizando las respuestas a la pregunta sobre *¿A qué riesgos se enfrentan los niños y niñas en el tránsito y en el cruce?* a lo largo de las entrevistas realizadas a los diferentes actores públicos y privados que trabajan en ambos lados de la frontera, y brindaron información al respecto, se señalan los siguientes riesgos:



⁴⁵ Como se describe en la Sección 4.3, los EE.UU. no es signatario a la Convención sobre los Derechos del Niño y no tiene un marco federal estándar para los derechos de los NNA ni ningún cuerpo legal nacional que otorgue a los NNAs un conjunto general de derechos. Más bien, la protección de los NNA se rige principalmente por leyes estatales individuales y es implementada por agencias estatales. Esta situación complica un análisis puramente basado en derechos desde la perspectiva estadounidense.

Riesgos más comunes al que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes mexicanos durante el tránsito y el cruce hacia los EEUU

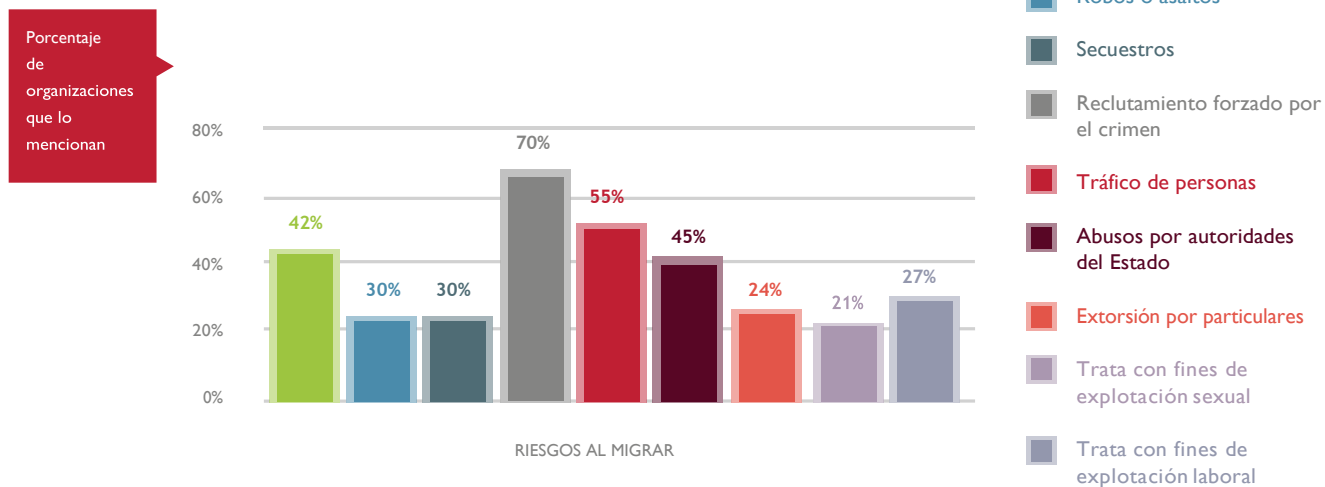


Figura 8. Principales riesgos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes no acompañados durante el tránsito y en el cruce de México hacia Estados Unidos. Las personas entrevistadas podían seleccionar todos los riesgos aplicables.
Fuente: Elaboración propia con información recolectada en entrevistas.

A partir de dichas respuestas, se observa que el reclutamiento forzado por el crimen organizado es el mayor riesgo identificado al que se enfrentan los NNA al migrar; mientras que el segundo riesgo que se alude, inherente a la forma en que tienen que cruzar estos menores de edad, es llegar a ser víctimas de redes de tráfico de personas; seguido por abusos por parte de las autoridades del Estado como tercer riesgo, la violencia sexual en cuarto lugar; y el secuestro por parte de redes delincuenciales que aprovechan la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes en la frontera un quinto riesgo, junto con robos o asaltos a los que se ven expuestos los NNA. Adicionalmente, destaca la posibilidad de sufrir extorsión por particulares; y el riesgo de caer ya sea en redes de trata con fines de explotación laboral o explotación sexual⁴⁶ (ver Figura 8).

Analizando más a fondo las respuestas, y preguntando en específico si los actores entrevistados observan mayores riesgos en las niñas que en los niños, o por otras razones de género, se reitera la violencia sexual como un riesgo que sufren más en específico niñas y mujeres adolescentes. Hasta un 95% del total de personas entrevistadas que respondieron al respecto, destacan este riesgo como una vulnerabilidad que tienen más las mujeres al tratar de cruzar la frontera. También se mencionan como riesgos específicos por su condición de género, la trata con fines de explotación sexual, secuestros, el riesgo de robos o asaltos, tráfico de personas, secuestro o abusos por autoridades del Estado. El siguiente testimonio da cuenta de esta situación:

[Se han identificado] casos de mujeres jóvenes que salen de regiones rurales de Guerrero con redes de coyotaje que no necesariamente las llevan a sus destinos. Han habido casos en los que se sospecha que las entregan a redes de trata. En un caso específico, el coyote que llevaba a una jovencita indígena dijo que ella no había podido aguantar la caminata en el desierto, pero después también se habló en la comunidad de que ese mismo coyote había perdido a otra jovencita antes y que posiblemente las estaba entregando a redes de trata. Es posible hablar de casos en los que ni siquiera llegan a cruzar a la frontera antes de ser capturadas por el crimen organizado con fines de trata. Es fundamental visibilizar que el tráfico y la trata son dos actividades delictivas sucediendo en las mismas rutas y espacios de tránsito e (in)movilidad (Valentina Glockner, Antropóloga del Proyecto Geografías del Desplazamiento: niños migrantes y refugiados en la frontera entre México y Estados Unidos)

⁴⁶ Como acotación, el 83% de las organizaciones entrevistadas que participaron en esta investigación, brindaron información sobre este tema, resultando en coincidencias significativas respecto a los riesgos a los que se enfrentan los NNA durante el proceso de movilidad humana.

En el caso de niños y adolescentes varones, se menciona que tienen un mayor riesgo de ser reclutados por el crimen organizado para actividades de tráfico de personas y drogas. Aquí merece señalar la situación de los llamados niños y adolescentes de circuito en la frontera México-Estados Unidos, que en este informe hemos preferido nombrar **niñez víctima de circuitos de tráfico transfronterizo**; reconociendo así la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran,⁴⁷ y como una apuesta para promover un cambio de paradigma que evite su estigma y que les continúe cargando de una responsabilidad individual sobre su propia condición.

Los informes consultados, los resultados de las entrevistas y el grupo focal que se logró hacer en Chihuahua con adolescentes que han sido cooptados por grupos del crimen organizado que controlan dichos circuitos de tráfico transfronterizo, nos muestran que esta población se encuentra a lo largo de toda la frontera con Estados Unidos. También, muestran cómo estos NNA enfrentan importantes peligros que incluyen la estigmatización por parte de la sociedad y las instituciones del Estado, los riesgos propios del viaje como la deshidratación y los accidentes, el maltrato por parte de las autoridades mexicanas cuando son detenidos; así como amenazas o maltratos que viven cuando intentan desertar o no logran cumplir con los objetivos de las redes de trata y tráfico que los utilizan.⁴⁸

Al respecto, organizaciones de derechos humanos en Estados Unidos que formaron parte de esta investigación señalaron haber sido testigos de cómo los funcionarios de la CBP llegan a percibir a los varones adolescentes como una amenaza y, en consecuencia, les dan un trato más duro. Además, más de una organización informó que, si bien las tasas de agresión sexual son más altas entre las mujeres adolescentes, muchos varones también han sido víctimas de abuso sexual, pero no lo informan por vergüenza y debido a las normas sociales. Otra organización señaló que muchos varones necesitan terapia debido al trauma experimentado durante el viaje, y por el miedo de tener que “mostrarse rudos” para que miembros de los cárteles no los ataquen.

Tampoco puede dejarse de mencionar los **riesgos que generan para los NNA mexicanos sin compañía la falta de acceso a la protección internacional en Estados Unidos**. Como se describió anteriormente, la gran mayoría de los NNA no acompañados mexicanos que intentan ingresar a los Estados Unidos y que son detenidos por la CBP, son devueltos de inmediato, a pesar de los requisitos legales de que se les evalúe para detectar si necesitan protección. Como se describe a lo largo de este reporte, es claro que esta evaluación no se está llevando a cabo correctamente, por lo cual muchos NNA no acompañados mexicanos no logran acceder a la protección que les corresponde en virtud del derecho estadounidense e internacional.

3.4.2. Riesgos e impactos durante su detención en los EEUU y su devolución a México

En el caso de que los NNA sean interceptados por autoridades estadounidenses al cruzar, se inician procesos con ellos donde igualmente se han documentado vulneraciones de derechos e impactos, ya sea antes de ser retornados o cuando ya han sido devueltos a México. Lo anterior, especialmente, derivado de la detención migratoria que padecen en EEUU; la institucionalización en México de manera inmediata al ser retornados -si han viajado sin compañía-; y en general, por una falta de alternativas de protección efectiva por ambos gobiernos, como la que requieren estos NNA por su perfil y características.

Uno de los peligros más evidentes que enfrentan estos NNA, resaltado en este informe y el anterior, es que las autoridades de inmigración de EEUU no están llevando a cabo investigaciones adecuadas para detectar riesgos

47. En 2017, la organización Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), basada en Ciudad Juárez, publicó un reporte titulado “Ni “delincuentes” ni “ilegales”: El trabajo de niños, niñas y adolescentes fronterizos en los procesos de movilidad humana en el corredor El Paso-Juárez”, en el cual se visibiliza la situación y experiencia que viven los niños, niñas y adolescentes que participan en el cruce irregular de migrantes o en el tráfico de drogas a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos -denominados NNA de circuito-, y la criminalización y estigma que viven. Disponible en: <https://dhia.mx/wp-content/uploads/2021/02/nidelincuentes.pdf>

48. Véase el análisis a lo largo del reporte en general. Véase también Díaz Prieto, Gabriela. 2019. Niñez Migrante. Desafíos en la protección de derechos de la niñez migrante en la frontera norte de México. La infancia cuenta. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). P. 7 y 8. Disponible en: <https://infanciacuenta.org/publicaciones/infancia-cuenta-mexico-2019-ninezmigrante/>

de tráfico y daños al regresar a los que se enfrentan los NNA mexicanos sin compañía, como lo exigen las leyes de EEUU e internacionales, lo cual resulta en el retorno generalizado y sistemático de NNA mexicanos sin compañía a quienes se les debe brindar protección. Por ejemplo, de acuerdo con lo señalado por el Coordinador del albergue del DIF y la Subprocuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de Chihuahua, **todos los días entran niños o niñas mexicanos en Estados Unidos de manera irregular y, normalmente, la CBP los devuelve a México en un plazo de 24 horas**, en aplicación de un acuerdo local de repatriación entre los dos países. Esto a pesar de que algunos de los NNA devueltos tenían necesidades de protección internacional y que podrían tener derecho a recibir asilo en Estados Unidos.⁴⁹

Además de esta violación de sus derechos, las personas y las organizaciones entrevistadas identificaron los siguientes riesgos que enfrentan los NNA mexicanos sin compañía al momento de la interceptación y detención por parte de las autoridades estadounidenses y su regreso a México:⁵⁰

Riesgos más comunes al que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad mexicana no acompañados durante el retorno

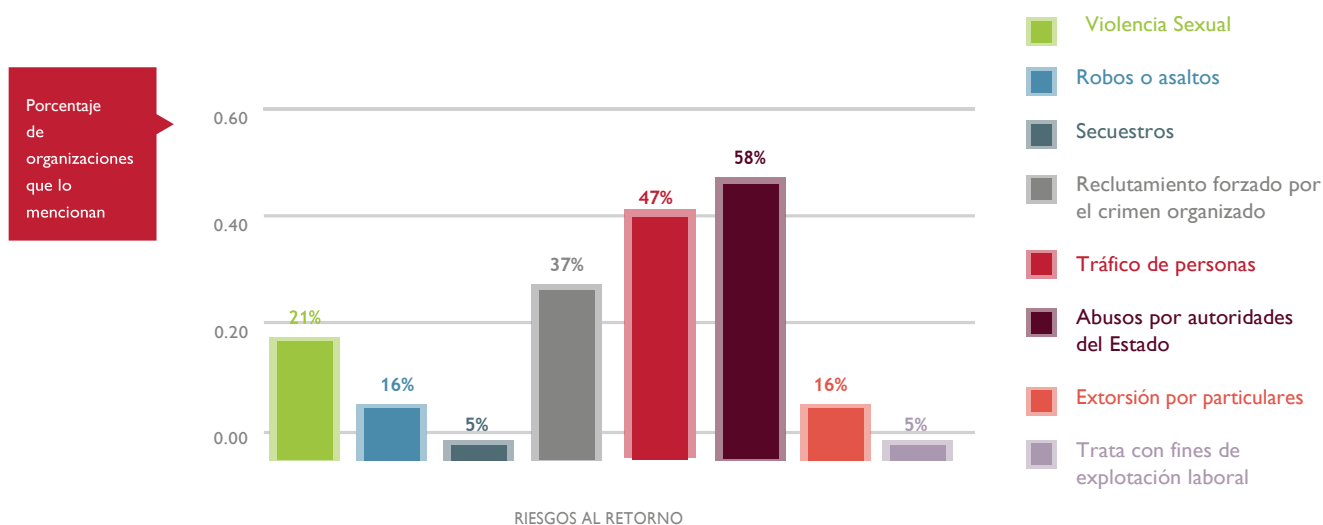


Figura 9. Principales riesgos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes no acompañados durante el retorno a México desde Estados Unidos. Las personas entrevistadas podían seleccionar todos los riesgos aplicables.

Fuente: Elaboración propia con información recolectada en entrevistas.

En este sentido, existe una gran coincidencia entre los actores entrevistados que respondieron sobre este tema al señalar haber identificado casos de abusos contra NNA mexicanos detenidos y retornados, tanto por parte de autoridades de Estados Unidos como del gobierno mexicano; siendo este el mayor de los riesgos a los cuales se enfrenta esta población. Estos maltratos son tanto físicos como verbales y se dan durante el momento de la detención; inclusive se señalaron casos de abusos sexuales al interior de los centros de detención migratoria. En segundo lugar, se identificó el riesgo que enfrentan estos NNA a ser víctimas de redes de tráfico de personas al momento de retornar; mientras que un tercer riesgo es el que viven los menores de edad tras su retorno en convertirse en víctimas de reclutamiento forzado por parte del crimen organizado; siendo la violencia sexual un riesgo adicional. En menor medida, pero no menos relevante, se identifican riesgos como robos o asaltos, extorsión a manos de particulares, e incluso, ser víctimas de trata con fines de explotación laboral y secuestros después de que las infancias son retornadas (ver Figura 9).

49. Amnistía Internacional. 2021. Empujados al peligro. Devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México. P. 25. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/07/AMR5142002021SPANISH.pdf>.

50. Del total de las organizaciones o instituciones que fueron entrevistadas para esta investigación, únicamente 19 de ellas proporcionaron información sobre este tema.

Como en otras categorías, se preguntó si en estos riesgos durante el retorno se identifican impactos específicos para niñas o mujeres adolescentes, o por otras razones de género. De quienes respondieron sobre este tema, la gran mayoría considera que hay más riesgos de sufrir violencia sexual en las niñas y mujeres adolescentes al ser retornadas; mientras que también identificaron mayor riesgo en los niños de ser víctimas de reclutamiento forzado por el crimen organizado. Adicionalmente, las entrevistas permitieron confirmar que la condición de género implica riesgos adicionales en las niñas y mujeres adolescentes; mientras que algunos actores identificaron que el riesgo de trata con fines de explotación sexual y el tráfico es mayor en niñas que en niños.⁵¹

Cabe reiterar que, al respecto, únicamente el 23% de los actores que participaron en las entrevistas para la presente investigación pudieron brindar información sobre este tema. Esto significa que, como ya se mencionó anteriormente, es necesario que las organizaciones e instituciones que atienden a las infancias y adolescencias en movilidad humana cuenten con mayores herramientas de documentación sobre los impactos y riesgos que viven los NNA durante su retorno, sobre todo quienes viajan sin compañía, incorporando un enfoque de género.

No obstante, también se identifica que esta falta de documentación sobre lo que vive la niñez y adolescencia no acompañada en situación de retorno, se debe en gran parte a que la institucionalización de estos NNA se da de manera automática al ser regresados hacia México por las autoridades estadounidenses. Por lo tanto, el contacto con esta población es casi imposible para las organizaciones defensoras de derechos humanos, a excepción de aquellas que brindan atención humanitaria y tienen acuerdos o convenios con el DIF para albergar a las infancias mexicanas retornadas desde Estados Unidos, que siguen siendo pocas.

Algunos informes tanto de organizaciones de derechos humanos, así como de instituciones públicas de protección de la niñez, relatan graves vulneraciones de derechos que sufren los NNA al ser detenidos en Estados Unidos, y una serie de **maltratos institucionales que viven tanto en Estados Unidos como en México, al retornar**. En su informe *Empujados al peligro de 2021*, Amnistía Internacional expone que mientras la CBP seguía rechazando a menores de edad a través de numerosos puertos de entrada oficiales, **los que entraron de manera irregular a Estados Unidos o fueron deportados de manera exprés o reclusos en los centros de detención fronteriza, bajo condiciones inadecuadas**.⁵² Al respecto, en las secciones 4 y 5 del presente informe se retoma este tema y se analiza con mayor detalle las condiciones y servicios al interior de las instalaciones de la CBP y ORR.

Así mismo, las mismas autoridades mexicanas de protección a la niñez han expuesto que los agentes migratorios de Estados Unidos han llevado a cabo devoluciones de niñas, niños y adolescentes a través de puntos de internación fronterizos que no se encuentran regulados mediante acuerdos de repatriación⁵³ y, por consiguiente, no cuentan con la infraestructura adecuada para su atención y protección, como lo es el Puerto Palomas en Chihuahua.⁵⁴

51. Del total de las organizaciones o instituciones que fueron entrevistadas para esta investigación, únicamente 9 de ellas proporcionaron información sobre este tema.

52. Amnistía Internacional. 2021. *Empujados al peligro. Devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuados por Estados Unidos y México*. P. 16. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/07/AMR5142002021SPANISH.pdf>

53. Con la finalidad de fortalecer el marco bilateral para la protección de ciudadanos mexicanos que son regresados a México por las autoridades migratorias y de control fronterizo de Estados Unidos, se tienen acordados hasta el momento nueve acuerdos de repatriación entre el gobierno estadounidense y el gobierno de México. Estos acuerdos corresponden a las repatriaciones realizadas desde Brownsville, Del Río, El Paso, Laredo, McAllen, Nogales, Presidio, San Diego y Yuma. Para mayor información, ver: U.S. Department of Homeland Security. Up-dated U.S. - Mexico Local Repatriation Arrangements. Disponible en: <https://www.dhs.gov/publication/updated-us-mexico-local-repatriation-arrangements>

54. Informe del SIPINNA: SEGOB/SIPINNA, Comisión de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, Informe 2019–2020 (diciembre de 2020), páginas 16-17.

La situación no parece mejorar al ser retornados/as a México. En el caso de los NNA no acompañados, la institucionalización en albergues públicos, que no tienen las mejores condiciones ni los procesos de acompañamiento más adecuados, parece ser la respuesta más generalizada según los informes consultados:

- Se puede decir que los NNA que son detenidos en Estados Unidos y retornados a México, padecen una especie de **doble detención por su condición de migrantes no acompañados**; ya que prácticamente se les mantiene aislados y privados de su libertad en los centros de detención de Estados Unidos antes de deportarlos; y posteriormente son institucionalizados en los albergues del DIF en la frontera norte de México, hasta que la autoridad mexicana decide cómo proceder con los menores bajo su custodia.
- **El retorno y regreso a lugares de origen en México parece ser la única opción institucional para los NNA mexicanos desplazados**, según comentó un representante de la Subprocuraduría de Protección de la niñez de Nogales, Sonora, a Amnistía Internacional en marzo de 2020; señalando textualmente que “el sistema está excesivamente centrado en la ‘reunificación’, y no en las necesidades de los niños y niñas, así que algunos menores [mexicanos] -que afirman tener miedo de volver- intentan cruzar. No se apuntan a la lista de espera. Cruzan de manera irregular, y son atrapados por la CBP y devueltos a México, donde el INM los devuelve a sus estados [de origen]”.⁵⁵

A lo largo de la presente investigación, se logró identificar una serie de **impactos tanto físicos como psicoemocionales en la niñez y adolescencia retornada**, parte también de la violencia institucional que viven. Así lo señalaron diversos testimonios de las personas entrevistadas que logran tener contacto con estas infancias para brindarles acompañamiento humanitario, legal y/o psicosocial:

(...) pasan por un proceso de detención, con frío, sin atención adecuada, algunos ni siquiera son entrevistados para expresar que si son retornados sus vidas corren peligros. Vienen con una carga de frustración, incertidumbre, enojo y preocupación por el dinero y lo que deben, sentimientos de fracaso. **(Casas YMCA Tijuana, Ciudad Juárez y Piedras Negras)**

De acuerdo a las personas defensoras de derechos humanos y expertas en salud mental que contribuyeron mediante sus entrevistas a esta investigación, la niñez y adolescencia retornada experimenta principalmente sentimientos de frustración, desesperanza, miedo, enojo, confusión e incertidumbre; emociones que se intensifican con la discriminación y humillación que la gran mayoría de estos NNA señala vivir durante la detención y el retorno:

Los niños, niñas y adolescentes suelen ser retornados en muy pocas horas, y suelen sentir que no son escuchados y que además son discriminados. Al mismo tiempo, a veces regresan lastimados físicamente por el cruce, y a nivel emocional se sienten humillados, discriminados y asustados. **(Testimonio de organización no gubernamental anónima que trabaja con infancias en movilidad en la frontera norte de México)**

55. Ibid. p.28

Por su parte, la red de voluntarios de Psicólogos sin Fronteras,⁵⁶ quienes colaboran directamente con los albergues que reciben a los NNA recién retornados desde Estados Unidos, y prestan servicio pro bono⁵⁷ de atención psicosocial en los campamentos de migrantes instalados a lo largo de la frontera norte de México; dan cuenta no solo de los **maltratos institucionales que viven los menores de edad al ser retornados, sino también los impactos que la deportación misma les genera en el mediano y largo plazo:**

Hay abusos por parte de las autoridades que pueden consistir en violencia física, sexual o psicológica. Por la preocupación constante sobre su futuro tienen mucha incertidumbre. Al mismo tiempo, recurren a las drogas y al alcohol por su estado anímico, o por presión social. (...) Por los retornos del Título 42 la ansiedad, depresión y la ideación suicida han aumentado mucho. (...) Otro foco de preocupación es que muchas veces no pueden informarse o actualizarse sobre lo que está pasando en sus procesos legales, y eso causa mucho estrés.

(Psicólogos sin fronteras)

En el caso de la niñez y adolescencia retornada que es reclutada y utilizada por las redes de tráfico transfronterizo, la violencia y el maltrato institucional resulta aún mayor durante el retorno, con implicaciones psicológicas para estos niños y adolescentes. Así lo han señalado las organizaciones que trabajan directamente con esta población:

DHIA trabaja especialmente con “niñez de circuito”,⁵⁸ por lo cual hemos identificado que tanto en el cruce, como en el retorno, los riesgos que enfrentan son distintos. (...) En las detenciones migratorias, se enfrentan a uso excesivo de la fuerza y son sometidos al resistirse. En muchas ocasiones, los niños que hacen parte de esta población ya se encuentran familiarizados con los procedimientos para retornarlos, (...) señalan que lo más duro es con CBP con quienes viven amenazas, intimidación, violencia psicológica.

(Derechos Humanos Integrales en Acción, DHIA)

3.5. NNA en especial vulnerabilidad en la frontera entre México y EEUU

Como se indica anteriormente, el perfil de NNA mexicanos en movilidad en la frontera con Estados Unidos no es homogéneo, sino diverso por diferentes condiciones, orígenes y características. Algunas de estas condiciones no tienen que ver con su perfil de movilidad, sino con discriminaciones estructurales que afectan a los NNA desde su origen. El hecho de ser mujeres, indígenas, pertenecer a la diversidad sexual, entre otros, los sitúa de por sí en una mayor vulnerabilidad con respecto a otros NNA cuando se encuentran en un contexto de movilidad forzada.

En otras ocasiones, esta mayor vulnerabilidad de algunos NNA tiene que ver con hechos que les han ocurrido en el camino, o por otras graves situaciones que son generadas por la crudeza de la movilidad. Por lo tanto, se trata de condiciones importantes para analizar y visualizar, porque son NNA que seguramente van a tener necesidades particulares que atender y los procesos de intervención con ellos y ellas requieren de actuaciones específicas para su protección integral. Y, si bien este reporte se centra específicamente en los NNA no acompañados mexicanos, las siguientes características generan mayores vulnerabilidades y necesidades de servicio para todos los NNA mexicanos en situación de migración, estén o no acompañados.

56. Para conocer más acerca de Psicólogos sin Fronteras, ver: Psicólogos sin Fronteras México (PSFMx), ¿Quiénes somos? Disponible en: <https://www.psicologossinfronteras.org/quienes-somos>

57. Esto significa, organizaciones que prestan servicios sociales sin expectativa a recibir una remuneración por los mismos. Este término se encuentra asociado a la prestación de servicios gratuitos y voluntarios como parte de una responsabilidad social. Ver: Sin Fronteras I.A.P. 2011. El trabajo pro bono y la responsabilidad social de los abogados y de las abogadas. Disponible en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/El-trabajo-pro-bono-y-la-responsabilidad-social-de-los-abogados-y-las-abogadas.-1.pdf>

58. Denominados en este informe como “niñez víctima de circuitos de tráfico transfronterizos”, según se define previamente.

De acuerdo a lo anterior, a continuación, se abordan cuáles son los perfiles de NNA que se encuentran en mayor vulnerabilidad en la movilidad y requieren de intervenciones específicas.⁵⁹

3.5.1. La niñez y adolescencia migrante perteneciente a comunidades indígenas de México

Esta población continúa muy invisibilizada e ignorada por las instituciones de asistencia e instituciones encargadas de su protección, principalmente aquella que viaja sin compañía y cuyo primer idioma es una lengua indígena. A pesar de la gran diversidad étnico-cultural que tiene el país y que estos NNA son originarios de regiones con un alto nivel de movilidad forzada, continúan padeciendo una exclusión histórica y sistemática. Sin embargo, aunque se preguntó en la investigación por la presencia de niñez indígena y sus condiciones específicas, sólo se pudo recabar muy limitada información a través de las entrevistas.

En lo poco que se pudo averiguar y tras consultar fuentes secundarias, lo que se puede afirmar es que la población infantil indígena en contexto de movilidad en la frontera norte proviene principalmente del sur de México, de estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Puebla, y tiene como segundo idioma el español. A lo largo de las entrevistas, las organizaciones de la sociedad civil de Estados Unidos informaron que los NNA indígenas tienen un mayor riesgo de violencia, y el idioma puede ser una barrera para quienes no hablan español con fluidez como primera o segunda lengua.

A través de la presente investigación se identifica que, a pesar de que la Oficina de Reasentamiento de Refugiados de los Estados Unidos ha mostrado una mejora en el acceso a diversos idiomas durante la última década, aún presenta ciertos retos para conseguir intérpretes para idiomas menos comunes.⁶⁰ La CBP también informó tener capacidades lingüísticas las 24 horas del día, los 7 días de la semana, aunque no comentaron específicamente sobre la disponibilidad de lenguas indígenas.⁶¹ No obstante, las instituciones gubernamentales no cuentan con información desagregada al respecto y, derivado de los hallazgos de esta investigación, se identificó que existe una ausencia de mecanismos de protección con enfoque intercultural para atender y proteger a esta población.⁶²

3.5.2. Infancias pertenecientes a las disidencias sexuales y niñas migrantes sobrevivientes de violencia sexual y por motivos de género (VSBG)

La misma situación ocurre con las infancias pertenecientes a las disidencias sexuales (colectivo LGBTIQ+) que sufren de una alta vulnerabilidad durante su movilidad forzada. Algunas de las organizaciones que formaron parte de esta investigación señalaron que la niñez y adolescencia perteneciente a la comunidad LGBTIQ+ enfrenta una mayor discriminación y violencia que otros NNA, y que es muy probable que a este grupo no se les realice una adecuada evaluación sobre los riesgos de persecución que viven; ya sea por la discriminación institucional que existe o por una falta de comprensión por parte de funcionarios de gobierno acerca de su condición y las vulnerabilidades particulares a las que se enfrentan. Una organización señaló que, a menudo, las propias infancias pertenecientes a las disidencias sexuales tienen problemas para auto identificarse a sí mismas como parte de la comunidad LGBTIQ+ debido al estigma social que experimentan.

59. Podrá observarse que no en todos los perfiles hay información detallada. Esto se debe a las limitaciones que se encontraron a lo largo de esta investigación, ya que en algunos perfiles de NNA, se encontró poca información debido a la falta de identificación y atención específica que existe hacia ellos/as, o por tratarse de NNA de cuyas especificidades ya se habla reiteradamente en otros apartados del informe.

60. Información obtenida a través de la entrevista realizada en agosto de 2022 realizada a la asesora sénior de políticas para el Department of Health and Human Services (HHS), de la cual depende la ORR.

61. Para mayor detalle, ver el análisis en la Sección 4.3.2 de este informe.

62. Al respecto, los derechos consagrados en la Convención de los Derechos de los Niños son aplicables a todos los niños y niñas, sin excepción, pero la especial situación de los niños y niñas indígenas justifica un tratamiento especial. La propia Convención de los Derechos del Niño contiene claras referencias a la infancia indígena, temática que ha sido desarrollada en la Observación General N° 11 del Comité de Derechos del Niño, 2009, Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención. Por lo tanto, como lo señalan Orrego y Riquelme, “es importante tener en cuenta las categorías de derechos consagradas respecto de los pueblos indígenas e integrarlas con las normas sobre protección de la infancia.” Ref. Orrego, Claudia y Paula Riquelme. 2014. Infancia, derechos e interculturalidad. Universidad Católica de Temuco y UNICEF. Disponible en: https://www.unicef.org/chile/media/1956/file/modulos_de_apoyo_de_la_docencia.pdf

Así mismo, observan que persiste una gran dificultad a nivel social e institucional para utilizar términos que no sean despectivos al referirse a las personas pertenecientes a esta comunidad.

Esta falta de seguimiento en la identificación de sus necesidades diferenciadas y en la generación e implementación de rutas de atención adecuadas que contemplen enfoques interculturales y de género, se hizo evidente a través de las entrevistas realizadas a diversos actores que acompañan y deberían velar por la protección de estas infancias.

No sólo existen muchos vacíos de atención desde una perspectiva de género, sino que la identificación y el registro de la población infantil migrante se continúa llevando a cabo desde una perspectiva heteronormativa, sin contemplar las diversidades sexuales y auto adscripciones sexo genéricas. Esto impide una adecuada atención y protección de la población LGBTIQ+, sobre todo por los riesgos y situaciones de suma vulnerabilidad a la cual se enfrentan. Así lo señaló el representante de UNICEF México en Tijuana:

La niñez de la diversidad sexual también es vista como dominio y para explotación para trata. Existe el albergue Fundación Arcoíris en los que reciben a NNA de la diversidad y han compartido las situaciones que viven. Siguen siendo discriminadas de cierta forma y hay desconocimiento de las autoridades y no se les sabe dónde alojar.
(UNICEF México, Tijuana)

3.5.3. Niñez y adolescencia víctima de circuitos de tráfico transfronterizos

Como ya se ha señalado, la niñez y adolescencia en contexto de movilidad que se encuentra en la frontera se enfrenta a situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad, principalmente quienes son víctimas de los circuitos de tráfico transfronterizo y son utilizados o reclutados por grupos del crimen organizado. A través de las entrevistas realizadas a los diversos actores que participaron en esta investigación, se identificó que esta población se encuentra no solo desprotegida, sino también constantemente criminalizada y estigmatizada, tanto socialmente como por parte de las instituciones y agentes gubernamentales en México y Estados Unidos; situación que ya había sido denunciada anteriormente por organizaciones de sociedad civil que acompañan directamente a esta población.⁶³

Tales organizaciones han identificado que estos niños y adolescentes viven en las periferias de las ciudades fronterizas del norte de México, en colonias inseguras que carecen de servicios básicos.⁶⁴ Se trata de menores que provienen de familias de bajos ingresos económicos, en su mayoría monomarentales -con carencia de una figura paterna-; y en ocasiones, originarias de estados como Guerrero, Oaxaca o Sinaloa -por mencionar algunos-, que llegaron a trabajar a las maquilas. Esto presenta una serie de necesidades estructurales en estos niños y jóvenes, que les pone en situaciones de mucha mayor vulnerabilidad:

“Al ser residentes de zonas del anillo urbano marginal, que son colonias aledañas a la franja fronteriza, eso les dificulta el acceso a derechos. La mayoría tiene problemas de adicciones y omisión de cuidados, por lo cual hay una necesidad de salud que atender. Hay una gran brecha en la atención en salud mental. Vienen de familias reconstruidas o monoparentales, por lo cual hay una ausencia de acompañamiento y formativo al interior de sus hogares. La necesidad más fuerte es la de la reintegración educativa.” **(Derechos Humanos Integrales en Acción, DHIA)**

63. Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA-Juárez), Ni “delincuentes” ni “ilegales”: El trabajo de niños, niñas y adolescentes fronterizos en los procesos de movilidad humana en el corredor El Paso-Juárez. Agosto 2017. Disponible en: <https://dhia.mx/wp-content/uploads/2021/02/nidelincuentes.pdf>

64. Díaz Prieto, Gabriela. 2019. Niñez Migrante. Desafíos en la protección de derechos de la niñez migrante en la frontera norte de México. La infancia cuenta. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). P. 5 y 6. Disponible en: <https://infancia cuenta.org/publicaciones/infancia-cuenta-mexico-2019-ninezmigrante/>

Asimismo, derivado de las entrevistas con personal de la Red Consular de México en Estados Unidos, se identifica que estos niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado tienen entre 14 y 17 años de edad, mientras que un 95% de esta población es del sexo masculino, y realizan múltiples cruces fronterizos hasta que cumplen 18 años.⁶⁵

En el informe de Appleseed sobre niñez en la frontera publicado en 2011, ya se hacía énfasis sobre este perfil, los niños y adolescentes que cruzan de forma continua, pues al llegar a los Estados Unidos son detenidos por la Patrulla Fronteriza y deportados automáticamente a México, situación que hasta el momento sigue resultando atractiva para los grupos del crimen organizado que controlan la zona fronteriza. Por lo tanto, es importante resaltar que los agentes consulares de México en Estados Unidos tienen conocimiento de esta situación al tener contacto con estos niños y adolescentes desde hace más de una década, a quienes denominan “menores de circuito” (o transfronterizos): “Los oficiales mexicanos creen que los menores de edad son reclutados por pandillas criminales precisamente porque sirven como polleros, coyotes o mulas; si los atrapan, es probable que sean mandados de vuelta a México y que vuelvan a quedar disponibles para trabajar para ellos.”⁶⁶

No obstante, al momento de llevar a cabo este estudio, el gobierno de México no contaba con datos precisos acerca de estos niños y adolescentes, a pesar de su recurrencia de cruces fronterizos y el contacto constante que estos menores tienen con autoridades mexicanas. En entrevista con el titular de la Dirección de Protección para Estados Unidos de América, parte de la Dirección General de Protección Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, estimó textualmente y desde su propia experiencia, que se trata de “un 50% de NNA de circuito con quienes la red consular tiene contacto, pero puede ser más dependiendo del punto de cruce.”⁶⁷

Esto coincide con la información derivada de las entrevistas a personal consular trabajando directamente en frontera, ya que se identifica que, en la frontera del Estado de Texas, EEUU, con Tamaulipas, se estima que la media diaria de la niñez y adolescencia en migración de circuito con quienes el consulado tiene contacto es de un 70% del total de NNA que atienden; mientras que, en la frontera del Estado de California, EEUU, con Baja California Norte, es de un 20%. En promedio, se identifica que el número de cruces que llega a realizar uno de estos niños o adolescentes es de hasta siete veces en un año. Estos porcentajes, a pesar de no ser oficiales, ya que no existe como tal un registro desde SRE o CBP al respecto, representan una realidad que no se puede negar y que está siendo identificada en el día a día por las autoridades consulares. No obstante, preocupa que hasta el momento, no se cuente con acciones institucionales para acompañar y proteger a esta población desde un enfoque integral de derechos humanos.

También, preocupa la normalización de las circunstancias de vida de esta población infantil víctima de las redes de tráfico y de reclutamiento forzado, así como de su alta frecuencia migratoria, sin que ninguna autoridad intervenga para romper tanto con su criminalización, como con los patrones y condiciones que obligan a estos niños y adolescentes a ser utilizados por grupos del crimen organizado.

65. Si bien no existen datos oficiales al respecto, ni tampoco una práctica de documentación sobre estos casos por parte de la Red Consular de México en Estados Unidos, esta información se obtuvo a través de los estimados brindados por personal del Consulado de México en McAllen en entrevista realizada el 20 de septiembre de 2022; así como a través de la entrevista al Director de Protección para Estados Unidos de América de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 29 de septiembre de 2022.

66. Appleseed, 2011. Niños en la frontera: evaluación, protección y repatriación de niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía. Disponible en: <https://appleseedmexico.org/biblioteca-archivos/ninos-en-la-frontera-evaluacion-proteccion-y-repatriacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-mexicanos-sin-compania/>

67. Entrevista realizada el 29 de septiembre de 2022 al Director de Protección para Estados Unidos de América, dentro de la Dirección General de Protección Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Desafortunadamente, el hecho de pertenecer a estos grupos es percibido constantemente como una elección voluntaria,⁶⁸ colocando toda responsabilidad en estos niños, niñas y adolescentes; sin que se tome en cuenta el carácter especial de su situación de vulnerabilidad y de las condiciones que les orilla a tomar la supuesta decisión de cruzar frecuentemente la frontera para cumplir con los fines que se les impone desde los grupos delictivos.

Estos niños viven en constante riesgo y en un gran abandono no solo por parte de la sociedad sino también del Estado, quedando excluida de cualquier tipo de medida de justicia restaurativa en ambos lados de la frontera,⁶⁹ sin que ninguna autoridad evalúe de manera adecuada sus necesidades de protección; pues al llegar a la mayoría de edad se ven expuestos a que la justicia punitiva les trate como perpetradores de delitos.⁷⁰

Preocupa porque hay niños presos en Estados Unidos que originalmente formaban parte de estos circuitos y que al cumplir 17 años en Texas, o 18 años, los acusaban de crímenes gravísimos y con hasta 50 años de condena. (Director de Protección para Estados Unidos de América, SRE)

En este sentido, a través de las voces de los niños y adolescentes menores de edad que participaron en el grupo focal llevado a cabo en Ciudad Juárez, Chihuahua, y que participan en este tipo de actividades, se pudo constatar que estos niños viven en un constante riesgo, además de ser sistemáticamente maltratados por agentes policiales y fronterizos, así como por parte de quienes les reclutan, resultando casi imposible salir de estas dinámicas. Así lo demuestran los siguientes dos testimonios:

Pues la neta, un chingo de veces me han agarrado los guachos en el muro y me han puesto mis vergazos [sic] (...) A mí me golpeó la migra una vez, (...) y traía unos zapatos de casquillo, el de la migra, y "¡pum!" me pegó así (...) porque sí te discriminan acá la neta, te discriminan gacho. (Testimonio textual anónimo retomado del grupo focal en Ciudad Juárez)

No todos andamos con la misma suerte, unos se quieren salir y ya los quieren amarrar, y dar sus tablazos, pero la neta no está sencillo esa madre. (Testimonio textual anónimo retomado del grupo focal en Ciudad Juárez)

A pesar de que esta situación se continúa recrudeciendo con el tiempo, mientras que el crimen organizado va tomando más fuerza y control territorial, se identifica que existe un gran vacío institucional en materia de políticas públicas, herramientas y acciones institucionales para la generación de alternativas adecuadas que permita a esta población infantil y adolescente reintegrarse a la sociedad mediante medidas de protección y un plan efectivo de restitución de sus derechos a largo plazo, en el país que más convenga de acuerdo a su interés superior.

68. Quintero Serrano, Norma Patricia, E. Salas Mayme, y Valeria Geremia. 2021. Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Análisis desde las políticas públicas y la legislación. 2a Parte. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). Disponible en: https://issuu.com/infanciacuenta/docs/reclutamiento_final_7_de_diciembre_compressed_1_.

69. Díaz Prieto, Gabriela. 2019. Niñez Migrante. Desafíos en la protección de derechos de la niñez migrante en la frontera norte de México. La infancia cuenta. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). Disponible en: <https://infanciacuenta.org/publicaciones/infancia-cuenta-mexico-2019-ninezmigrante/>.

70. La justicia restaurativa se refiere a todo programa que se enfoca en la rehabilitación y la reintegración de niños, niñas y adolescentes, trascendiendo el enfoque punitivo de la justicia que responsabiliza a los menores de edad infractores. Para conocer más al respecto, ver: Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños. 2013. Promover la justicia restaurativa para los niños, niñas y adolescentes. Disponible en: <https://violenceagainchildren.un.org/es/news/promoting-restorative-justice-children-0>

Por ejemplo, como lo señala la organización Derechos Humanos Integrales en Acción en su investigación llevada a cabo en 2017 sobre niñez y adolescencia involucrada en el tráfico de migrantes, el Protocolo elaborado por el DIF y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2015 para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentran albergados, no incluye medidas específicas para acompañar y proteger a esta niñez,⁷¹ mientras que la práctica común es recurrir a la institucionalización y detención de estos menores.



71. Sánchez, Gabriella; Blanca Navarrete; Fernando Loera y Carlos Zavala. 2017. Neither ‘criminals’ nor ‘illegals’: children and adolescents in the migrant smuggling market on the US-MX border. Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Preliminary Report, August 2017, [Migration Policy Centre]. Disponible en: http://www.migrantologos.mx/es/images/pdf/never_criminals.pdf

4. RESPUESTA LEGAL PARA LA NIÑEZ MEXICANA EN LA FRONTERA

4.1. Evolución del marco normativo en México y Estados Unidos respecto a los niños, niñas y adolescentes en los últimos años

4.1.1. Evolución del marco normativo mexicano desde 2011

La protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuenta con una amplia regulación en México. Una normativa que ha tenido una interesante evolución y que establece la protección especial que requieren los NNA para el ejercicio pleno de sus derechos. La condición de movilidad de los NNA objeto de este informe, independientemente de su nacionalidad, edad, género o cualquier otra condición, no es obstáculo para que la protección de sus derechos se regule de otra forma, pues en principio todas estas normas, derechos y garantías son aplicables por igual a todo NNA, sin discriminación alguna por razón de origen o cualquier otra condición.

La evolución de este amplio marco normativo en materia de migración e infancias ha sido muy significativa desde el primer informe publicado por Appleseed en 2011 sobre Niños en la Frontera: Evaluación, Protección y Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos sin Compañía. En ese mismo año, se publicaba casi a la par, la primera Ley de Migración de México; así como la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; y un año después, sus respectivos Reglamentos. Normas que impactaron en la regulación de la movilidad humana en México, y cuyo alcance no era posible dimensionar en el momento del anterior informe por ser de reciente vigencia.

Otro hecho normativo decisivo para la niñez, ocurrido tras dicho Informe de Appleseed, fue la publicación y entrada en vigor a fines del 2014 de la Ley General de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA). Su aprobación ha sido un paso decisivo en México para tratar de pasar de un sistema tutelar y preconvenional, a un sistema de protección que considera a los NNA

Una ley que, tras unos primeros borradores donde se invisibilizaba la niñez en movilidad y gracias a una fuerte incidencia de organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales, acabó integrando un capítulo específico dedicado a la movilidad humana. Articula también una respuesta interinstitucional con la creación del SIPINNA⁷² y de las Procuradurías de protección de la niñez, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Ley General a la que la siguieron, por mandato de la misma, leyes en los diferentes estados de la República y el impulso de SIPINNAs a nivel estatal y municipal.

Los cambios legislativos y regulatorios no han quedado ahí. La desarmonización entre lo establecido en la LGDNNA de 2014 y la Ley de Migración y de Refugio, en lo que es el procedimiento de atención a NNA en movilidad, fue subsanada a fines de 2020 con la aprobación por el Congreso de una reforma decisiva a las Leyes de Migración y de Refugio. Antes y después de esta reforma, Organismos Internacionales y Organizaciones de sociedad civil han apoyado el desarrollo de diversos procesos implicados en la LGDNNA en cuanto a Protocolos y diferentes directrices operativas que destacamos en apartados posteriores de este informe.

Muy diferentes avances normativos y no menos retos para su implementación efectiva que, a diferencia de la publicación de 2011, este informe logra documentar y analizar, en comparación con la legislación estadounidense en el siguiente apartado.

72. El 2 de diciembre de 2015, se instaló oficialmente el Sistema Nacional de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes en México. Para mayor información de su evolución, consultar la información pública oficial sobre el SIPINNA: <https://www.gob.mx/segob/documentos/sistema-nacional-de-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-sipinna>

4.1.2. Evolución del marco legal de Estados Unidos desde 2011

Al igual que en México, los derechos de los NNA no acompañados en los Estados Unidos se rigen desde hace mucho tiempo por un régimen legal complicado y dinámico. Esa afirmación es tan cierta hoy como en 2011. El proceso básico que se describió en el Reporte de Appleseed de 2011 en general no ha cambiado: cuando los NNA no acompañados mexicanos se encuentran con funcionarios de la CBP en un puerto de entrada o después de atravesar la frontera de los EEUU, afuera de un puerto de entrada, la ley de dicho país exige que se los evalúe dentro de las 48 horas y se los repatrie de inmediato o, bien, que pasen a estar bajo la custodia del gobierno de los Estados Unidos hasta que se pueda tomar una decisión posterior con respecto a la continuidad de su custodia, su derecho a residir en los Estados Unidos, o ambos. Si bien, han habido esfuerzos limitados para mejorar la forma en que se evalúa y atienden a los NNA no acompañados mexicanos, siguen existiendo problemas significativos que deben abordarse, como se describe más adelante en la Sección 5 del presente informe.

Además, los eventos de la última década han puesto de manifiesto cuán vulnerable puede ser el sistema migratorio y de asilo de los Estados Unidos ante los sentimientos sociales y políticos en determinados momentos, y cómo ello puede perjudicar a las personas inmigrantes y el enorme empeño en lograr un cambio positivo. Como se describe con más detalle en el resto de este reporte, en los últimos años, el Congreso se ha visto detenido por fuerzas políticas intransigentes y ha cedido en gran medida su rol como forjador de leyes migratorias a los poderes ejecutivo y judicial. Si bien no es algo nuevo que el Poder Legislativo quede en punto muerto en este tema, la creciente politización de los temas en materia migratoria durante la última década, ha vuelto extremadamente difícil la promulgación de

reformas en el Congreso. En ausencia del Congreso, el poder ejecutivo ha asumido un papel desmesurado en la ley de inmigración. Debido a esto, la política migratoria en general, y los derechos de los NNA no acompañados en particular, han sufrido frecuentes cambios por parte de las sucesivas administraciones presidenciales, lo que hace que la situación de muchos inmigrantes, incluidos los NNA no acompañados, sea incierta.

A modo de ejemplo, en 2019, la Administración de Trump implementó los Protocolos de Protección a Migrantes (*Migrant Protection Protocols, MPP*), también conocidos como la política “Quedate en México”. Los MPP exigían que los solicitantes de asilo en la frontera sur esperaran en México mientras sus solicitudes de asilo eran procesadas en los Tribunales. Antes de la implementación de los MPP, los solicitantes de asilo que demostraban un temor creíble de persecución en sus países de origen⁷³ podían ingresar y permanecer en los Estados Unidos mientras tramitaban sus solicitudes de asilo.⁷⁴ Si bien los MPP parecen infringir las obligaciones de los EEUU hacia las personas con necesidades de protección internacional y quienes solicitan asilo en virtud de las leyes estadounidenses e internacionales, éstos permanecieron vigentes hasta que la Administración de Biden asumió el poder en enero de 2021 y buscó rescindir los MPP.⁷⁵ Es importante tener en cuenta que el texto de los MPP siempre eximió a los NNA no acompañados de cualquier nacionalidad y a todos los ciudadanos mexicanos (de cualquier edad); sin embargo, varias de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en esta investigación⁷⁶ señalaron que el programa contribuyó a generar gran confusión y caos en la frontera entre EEUU y México, y efectos indirectos para todas las personas que buscaban protección. Esto incluyó un mayor reporte en los riesgos que tenían que enfrentar las personas con necesidades de protección internacional,

73. El temor creíble constituye una posibilidad significativa de que el extranjero sea elegible para recibir asilo. Véase: *Dep't of Homeland Security v. Thuraissigiam*, 140 S.Ct. 1959, 1965 (2020). Este miedo a la persecución debe basarse en las siguientes cinco categorías: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular u opinión política. Título 8, Código de los EE. UU., art. 1101(42)(A).

74. Esta protección es obligatoria en virtud de la legislación de los EE. UU., la cual consagra las obligaciones de los Estados Unidos hacia los refugiados y quienes solicitan asilo por ser signatario de la Convención de refugiados de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. Véase: Título 8, U.S.C., art. 1158(a)(1) (“Cualquier extranjero que esté físicamente presente en los Estados Unidos o que llegue a los Estados Unidos ... puede solicitar asilo...”); véase también Agencia para los Refugiados de las Naciones Unidas, Convención y protocolo sobre el estatuto de los refugiados, <https://www.unhcr.org/en-us/3b66c2aa10>.

75. Se produjo una batalla judicial y, en el momento de la publicación de este reporte, los tribunales aún estaban decidiendo el destino final de los MPP, aunque no se estaban produciendo nuevas inscripciones. Véase: *State of Texas v. Joseph R. Biden*, 2:21-cv-00067 (N.D. Tex. 2021).

76. Nota: Este reporte incluye información de organizaciones no gubernamentales estadounidenses no nombradas que solicitaron permanecer en el anonimato para poder compartir sus más sinceras observaciones y perspectivas con respecto a la situación de los NNA no acompañados mexicanos en la frontera. Siempre que sea posible, las observaciones de las ONG sólo se incluyen cuando dos o más OSC informan la misma experiencia.

por ejemplo delitos cometidos contra quienes esperaban ingresar a los EEUU, pero también contra NNA no acompañados mexicanos, quienes eran rechazados indebidamente sin una evaluación adecuada, muy posiblemente como consecuencia de la implementación de tantas políticas nuevas (incluidos los MPP y el Título 42) en la frontera durante ese periodo de tiempo.

Esta dinámica restrictiva se replicó en algunas otras políticas. Por ejemplo, en 2020, al comienzo de la pandemia de COVID-19, la Administración de Trump emitió una política para expulsar a los migrantes recién llegados sin considerar la importancia de las solicitudes de asilo que se pudieran presentar, en virtud del Título 42 del Código de los EEUU, el cual aborda un tema de salud pública. La orden emitida en virtud del Título 42 buscaba denegar el ingreso de los migrantes a los Estados Unidos en función de inquietudes sanitarias. Si bien los NNA no acompañados estuvieron inicialmente sujetos a expulsión en virtud de la orden del Título 42, la Administración de Biden los eximió de la expulsión a principios de 2021.⁷⁷

Si bien los NNA no acompañados siempre estuvieron exentos de los MPP, y finalmente quedaron exentos del Título 42, estas exenciones tuvieron el perverso efecto en los hechos de separar familias. En muchos casos, los padres, desesperados de que sus hijos encuentren seguridad, los alentaban a cruzar la frontera solos, para que se les permitiera permanecer en los EEUU y buscar asilo; una opción que no les habría sido posible si permanecían con sus padres. Esta separación forzosa como estrategia, debido a la dura política migratoria de los EEUU, no es un fenómeno de la era de la COVID-19. En 2018, la Administración de Trump decidió emprender acciones penales en contra de adultos, en asuntos que antes solo se trataban como cuestiones de infracciones civiles o administrativas. Como resultado, muchos inmigrantes adultos/as (convertidos en acusados penales) fueron encarcelados y separados de sus hijas e

hijos, lo que hizo que muchos NNA acompañados quedaran sin compañía.

También ha habido inestabilidad en las condiciones y el estándar de atención proporcionados a los NNA no acompañados, incluida la vivienda de NNA en edificios temporales y el intento fallido de la Administración de Trump de terminar las protecciones de larga data consagradas en un acuerdo judicial conocido como el “Acuerdo Flores”.

Dada la primacía del poder ejecutivo en el impulso de la política inmigratoria de los Estados Unidos durante la última década, el alcance de los derechos otorgados a todos los inmigrantes, incluidos los NNA no acompañados, ha ido para un lado y para otro según las prioridades de la administración en turno. En la Sección 4.3 de este Reporte, se intentará resumir y valorar los aspectos más destacados del sistema estadounidense y cómo ha cambiado desde 2011.

4.2. Respuesta del gobierno de México

4.2.1. Marco legal aplicable

Relación de normas principales

La máxima norma del ordenamiento jurídico mexicano (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) tiene una primera referencia a elementos claves de la protección de la niñez en su artículo 4, que consagra como principio fundamental y transversal el respeto a su interés superior.

77. Al igual que con los MPP, se produjo una batalla judicial, y los NNA no acompañados quedaron permanentemente exentos de la orden del Título 42 en marzo de 2022, aunque ésta continuaba vigente al momento de la publicación de este reporte, y se anticipaba su ocaso en mayo de 2023, cuando la Administración Biden manifestó que pondría fin a la emergencia de salud pública por COVID-19. El Título 42 quedó sin efectos en mayo de 2023 porque el Gobierno Federal de los EE. UU. declaró que la emergencia sanitaria por COVID-19 había terminado.

Este principio lo desarrollan después leyes federales y estatales que regulan específicamente los derechos de los NNA de cualquier condición; normas que son ejecutadas después en lo operativo por reglamentos internos, directrices y protocolos de diversa índole y rango normativo. Como ya se ha señalado, la condición de los NNA al encontrarse en movilidad, por ser nacionales o extranjeros/as, no supone ninguna diferencia para la protección de sus derechos, pues en principio todas las normas, derechos y garantías son aplicables por igual a todo NNA, sin discriminación alguna.

Las normas internacionales son igualmente aplicables e importantes en este caso, lo cual es de suma importancia por contar los derechos de los niños con una Convención internacional específica,⁷⁸ un tratado internacional que cuenta a su vez con toda una normativa secundaria que lo interpreta, a nivel universal e interamericano, y que viene a establecer estándares aplicables a todos los países signatarios de la Convención, como México⁷⁹. Por ello esta normativa debe formar parte del ordenamiento jurídico interno y se encuentra entre las normas de máximo rango jerárquico a observar, tal como lo establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

La norma específica y principal que regula los derechos de los NNA en México es la Ley General de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante LGDNNA), que entró en vigencia a fines del 2014. Como ya se ha señalado anteriormente, esta ley tiene un capítulo específico (19), dedicado a la movilidad humana, que articula una respuesta interinstitucional con la creación del SIPINNA⁸⁰ y de las procuradurías de protección de la niñez, a nivel federal y estatal. Una ley general a la que la siguieron, por mandato de la misma ley, otras leyes en los diferentes estados de la República y el impulso de SIPINNA a nivel estatal y municipal.

En materia de movilidad humana, es importante también mencionar:

- La Ley de Migración de mayo 2011; y su Reglamento
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, aprobada igualmente en 2011, y su respectivo Reglamentos
- La desarmonización entre lo establecido en la LGDNNA del 2014 y la Ley de Migración y de Refugio, fue subsanada a fines del 2020 con la aprobación por el Congreso de una reforma a las Leyes de Migración y de Refugio. Armonización que entró en vigor en febrero de 2021.



78. Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 1989

79. Cabe destacar que los Estados Unidos no es signatario de la Convención.

80. El 2 de diciembre de 2015, se instaló oficialmente el Sistema Nacional de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes en México. Para mayor información de su evolución, consultar la información pública oficial sobre el SIPINNA: <https://www.gob.mx/segob/documentos/sistema-nacional-de-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-sipinna>

El siguiente cuadro explica un poco mejor el tipo de norma que podemos encontrar en la regulación de los derechos de los NNA en movilidad humana y sus principales contenidos:

Tipo de Norma	Síntesis
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes - LGDNNA	La LGDNNA protege, garantiza y promueve los derechos de los menores de edad en el país, reconociendo sus derechos y estableciendo principios fundamentales como el interés superior del menor, la no discriminación, la participación y el respeto a su dignidad. La ley establece obligaciones para las autoridades y la sociedad en general para garantizar estos derechos, así como mecanismos para su protección y defensa.
Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes - RLGDNNA	El RLGDNNA complementa y regula la aplicación de la LGDNNA, estableciendo disposiciones específicas para proteger los derechos de los menores de edad, las autoridades competentes para ello y los mecanismos específicos para la defensa y reparación en caso de violación a sus derechos.
Ley de Migración - LM	La LM regula el ingreso, tránsito, estancia y salida de personas extranjeras en el territorio mexicano, estableciendo medidas de protección de los derechos de los migrantes y combate a la migración ilegal, así como los requisitos y procedimientos para obtener visas y permisos de residencia. La ley reconoce el derecho a la protección y respeto de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria.
Reglamento de la Ley de Migración - RLM	El RLM complementa y regula la aplicación de la LM, estableciendo disposiciones específicas para la protección de los derechos de los migrantes y el control de la migración ilegal, así como los procedimientos para la obtención de visas y permisos de residencia y la regularización de la situación migratoria de personas en situación irregular. Además, incluye medidas de protección para migrantes en situación vulnerable y sanciones en caso de violar la ley.
Ley sobre Refugiados, Protección	La LRPCAP regula la protección de los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, establece los procedimientos y requisitos para solicitar y obtener la condición de refugiado, así como la protección complementaria para aquellas personas que necesitan protección

Tipo de Norma	Síntesis
Complementaria y Asilo Político - LRPCAP	Debido a situaciones de violencia o riesgo en sus países de origen. También establece las obligaciones y responsabilidades de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y se establecen medidas para la integración social y económica de los refugiados en México.
Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político - RLRPCAP	El RLRPCAP regula y complementa la aplicación de la LRPCAP, estableciendo disposiciones específicas para la protección de los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo. Establece medidas para garantizar la no devolución o expulsión de personas en situación de refugio o protección complementaria a países donde puedan sufrir persecución o violencia. También establece las facultades y responsabilidades de las autoridades encargadas de aplicar la ley y sanciones para las personas que la infrinjan.
Protocolo para la Atención Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados	El Protocolo establece procedimientos y medidas de protección para garantizar la atención y protección de los derechos humanos de los menores migrantes no acompañados que se encuentran en territorio mexicano. Busca que los consulados de México en el extranjero y las autoridades mexicanas competentes brinden atención inmediata y adecuada a los menores, incluyendo la identificación de los casos de vulnerabilidad, la prestación de servicios de salud, alimentación, alojamiento, educación y protección legal.
Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración	Los Lineamientos establecen medidas de protección que el INM debe tomar para garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo medidas para proteger su integridad física y psicológica, garantizar la protección de los derechos de los migrantes en situación de vulnerabilidad, establecer procedimientos para la atención de denuncias y quejas, y garantizar la colaboración con otras instituciones de la sociedad civil.

Antes de entrar en un análisis detallado de estas normas en relación con la niñez en contexto de movilidad humana, hay que tener en cuenta que se trata de una amplia normativa que está estructurada jerárquicamente, pero cuyo orden y contenidos no siempre son respetados en la práctica diaria. Por eso, debemos establecer cuál es este orden normativo y jerárquico que se debe observar, y que más adelante es desarrollado en cuanto a sus contenidos principales:

1. Normas y estándares internacionales de protección de la niñez, ratificados por el Estado mexicano.
2. Máxima norma del ordenamiento jurídico: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Leyes generales nacionales reguladoras en específico de los derechos de la niñez.
4. Leyes generales nacionales que regulan condiciones en que se encuentra la niñez (ej: niñez migrante).
5. Leyes y Códigos nacionales y federales sancionadores de conductas ilícitas de personas menores de edad.
6. Reglamentos de las Leyes nacionales anteriores.
7. Leyes estatales que desarrollan los principios y derechos establecidos en las Leyes federales.
8. Directrices y Circulares administrativas, que establecen procedimientos operativos para el ejercicio de algún aspecto o derecho relativo a la protección de la niñez.
9. Jurisprudencia y doctrinas emitidas por Tribunales de diferente instancia, alusivos a situaciones que ponen en riesgo derechos fundamentales de la niñez.
10. Protocolos operativos elaborados por Instituciones federales, estatales y municipales competentes en materia de niñez, que regulan la práctica y coordinación institucional requerida para el ejercicio de ciertos derechos en riesgo de NNA.



Tales normas de diferente índole deben ser observadas y analizadas, así se hace a lo largo de los apartados de este informe, pues no siempre su aplicación es adecuada. Además de que son normas de vital importancia para respaldar las principales recomendaciones que realiza este informe de cara a reforzar la protección de la niñez en movilidad.

A continuación, puede encontrarse una imagen (Figura 10) de la relación jerárquica entre las principales normas que se refieren a aspectos clave para el ejercicio de derechos por la NNA en movilidad, de acuerdo con la clasificación anterior de normas:



Figura 10. Infografía representativa de la relación jerárquica entre las diferentes normas que son aplicables a la NNA en movilidad.
Fuente: Elaboración propia.

4.2.2. Principales contenidos a observar en el marco legal nacional

Respecto a los principales contenidos a observar de las normas anteriores en el contexto de movilidad de la niñez mexicana, este informe ha partido de considerar que, de acuerdo con el informe elaborado por Appleseed en 2011, y lo escuchado a lo largo de las entrevistas en el marco de la presente investigación, existe una relación entre los principales derechos y garantías afectadas. Derechos cuya inobservancia pone a los NNA en movilidad en grave riesgo y alta vulnerabilidad, afectando a su integridad y desarrollo.

A partir de esta definición de derechos y garantías en juego, se ha realizado una profunda revisión por parte del equipo jurídico y los despachos de la Red Pro Bono México de Appleseed que han participado en este informe,⁸¹ sobre los artículos y secciones que regulan en las normas anteriores cada derecho y garantía, así como los principales conceptos que deben manejarse. Su aplicación o inobservancia ha sido precisamente la que se analizó durante el informe, tanto para documentar vulneraciones de derechos como para respaldar recomendaciones que permitan su aplicación efectiva.

El siguiente cuadro presenta de manera sintética esta información legal a observar, analizando qué artículos hacen referencia a los principales aspectos y temas que son fundamentales para la protección de los derechos de la NNA en movilidad.

Tipo de Norma	Síntesis	Síntesis	Artículo
Tratados Internacionales de derechos humanos	Convención sobre los Derechos del Niño de 1989	Interés Superior	2, 3, 6, 12
		Reunificación Familiar	9
		Protección Especial	19
		Derecho a un Proceso Judicial Especializado y Diferenciado:	4, 19
		Participación en Asuntos que les Afecten	12
		Derecho a la Protección de su Intimidad, Identidad y Vida	8, 16
		Derecho a la Vida, la Supervivencia y el Desarrollo	6, 16, 27
		Derecho a la Protección de la Salud y a la Seguridad Social	24, 26
		Derecho a la Educación	23, 28
		Derecho al Descanso y al Esparcimiento	31
		Derecho a la Libertad de Convicciones Éticas, Pensamiento, Conciencia, Religión y Cultura	12, 13, 14
		Derecho a la Asociación y Reunión	15
Derecho a la Autonomía Progresiva	5, 12		

Figura 10. Infografía representativa de la relación jerárquica entre las diferentes normas que son aplicables a la NNA en movilidad.
Fuente: Elaboración propia.

81. Principalmente se contó con la colaboración de los despachos de abogados Hogan Lovells México; Sanchez de Vanny; y Jaúregui y Del Valle. Para mayor información sobre la Red Pro Bono México de Appleseed, ver: <https://appleseedmexico.org/red-pro-bono-mexico/>

Tipo de Norma	Síntesis	Síntesis	Artículo
Principal norma del ordenamiento jurídico mexicano	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Interés Superior	4
		Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación	1
		Derecho a un Proceso Judicial Especializado y Diferenciado:	1
		Garantías de Debido Proceso	14
		Participación en Asuntos que les Afecten	4
		Derecho a la Protección de la Salud y a la Seguridad Social	4
		Derecho a la Educación	3
		Derecho a la Libertad de Convicciones Éticas, Pensamiento, Conciencia, Religión y Cultura	6
		Derecho a la Asociación y Reunión	9
Leyes Federales	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Capítulo 19° - Niños, niñas y adolescentes migrantes	Artículos 89 a 106
		Interés Superior	2, 3, 6, 18, 22
		Localización y Reunificación al Interés Superior del NNA	2, 6, 18, 24, 26
		Reunificación Familiar	91, 93
		Protección y Asistencia Humanitaria y Socorro	17
		Protección Especial	10, 89, 122
		Cuidados Alternativos	24
		Derecho a Vivir en Familia	13, 22
		Derecho a la Identidad	Cap. 3
		Adopción de Medida en Caso de Desamparo Familiar	25
		Plan de Restitución de Derechos	123
		Presentación de NNA	30 Bis
		Protección de NNA	89
		Procuradurías de Protección de Niñez	121
		Cuidado Alternativos	24
Centros de Asistencia Social - Albergues	4, 94, 95, Título 4		

Leyes Federales	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Bases de Datos NNA	99, 100
		Repatriación	100
		Garantías de Debido Proceso	82, 92
		Representación por Suplencia	106
		Participación en Asuntos que les Afecten	2, 6, 13, 73
		Derecho a la Información	13, 56, 65, 66
		Derecho a la Protección de su Intimidad, Identidad y Vida Privada	13, 83, 86, Cap. 17
		Entornos Seguros y Adecuados	83
		Derecho a la Vida, la Supervivencia y el Desarrollo	13, 14, 15
		Derecho de Prioridad	3, 17
		Derecho a Vivir en Condiciones de Bienestar y a un Sano Desarrollo Integral	13, Cap 7
		Derecho a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal	13, Cap 8
		Derecho a la Protección de la Salud y a la Seguridad Social	13, Cap 8
		Derecho a la Inclusión de NNA con Discapacidad	13, Cap 10
		Derecho a la Educación	13, Cap 11
		Derecho al Descanso y al Esparcimiento	13, Cap 12
		Derecho a la Libertad de Convicciones Éticas, Pensamiento, Conciencia, Religión y Cultura	13, Cap 13
		Derecho a la Asociación y Reunión	13, Cap 16
		Derecho a la Seguridad Jurídica y al Debido Proceso	13, Cap 14
		Derecho de Acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación	13, Cap 20
		Representación Coadyuvante	4
Prohibición de Detención por Motivos Migratorios	111		
Notificación a Procuraduría de Protección	106		

Tipo de Norma	Síntesis	Síntesis	Artículo
Leyes Federales	Ley de Migración	Interés Superior	2
		Localización y Reunificación al Interés Superior del NNA	2, 112
		Reunificación Familiar	29, 112
		Protección Especial	29, 3
		Plan de Restitución de Derechos	20, 74, 79
		Repatriación	18
		Recepción	20, 112
		Definición de NNA	3
		Prohibición de Detención por Motivos Migratorios	6, 11, 20, 99
		Entrevista Prevista con Personal Especializado en Protección de la Infancia	6, 11, 20, 99
		Prohibición de Detención por Motivos Migratorios	112
		Notificación a Procuraduría de Protección	11, 112
		Canalización al Sistema DIF	112
		Facilidades de Estancia/Alojamiento	29, 68
		Informar Proceso de Retorno a su Comunidad de Origen:	112
Retorno Asistido	112		
Leyes Federales	Ley General de Víctimas Niñas, Niños y	Protección Especial	28
Reglamentos Federales	Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Bases de Datos NNA	43, 110
		Prohibición de Detención por Motivos Migratorios	111
		Emisión de Regulación	105, 107
		Notificación a Procuraduría de Protección	106
	Reglamento de la Ley de Migración	Interés Superior	172, 173
		Entrevista Prevista con Personal Especializado en Protección de la Infancia	172, 173

Protocolos operativos	Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración	Protección Especial	3
		Lugares de Recepción de Repatriados:	14
		Procedimiento de Repatriación NNA	18, 61, 62
		Recepción de NNA	18
		Definición de NNA	3
		Entrevista Prevista con Personal Especializado en Protección de la Infancia	12, 25
		Canalización al Sistema DIF	19

Figura 10. Infografía representativa de la relación jerárquica entre las diferentes normas que son aplicables a la NNA en movilidad.
Fuente: Elaboración propia.

Tras señalar los artículos, normas y conceptos de máximo interés en la normativa nacional, destacamos a continuación, los contenidos más significativos que se aplican a los NNA en movilidad.

A nivel de la máxima norma del ordenamiento jurídico mexicano, deben considerarse las diversas reformas que se han promovido a la Constitución para incluir una perspectiva de derechos humanos. Algunas de las cuales han tenido referencia expresa a los derechos de los NNA en cuanto a la aplicación del interés superior y su necesidad de acceso a sus derechos básicos y obligación del Estado en este sentido.



La siguiente imagen (Figura 11) muestra las diferentes reformas que han tenido lugar desde el año 2000 y que han ido armonizando el texto constitucional a los estándares internacionales de protección de la niñez y de defensa de los derechos humanos:



REFORMAS CONSTITUCIONALES en materias de Infancia



2000
Art 4

Derecho de las niñas y niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral



2001
Art 1

Prohíbe toda discriminación

motivada por origen étnico o nacional,

género, edad, discapacidad, entre otras.

Art 2

Reconoce los derechos

de los pueblos indígenas, en

especial para la población infantil
Apoya la nutrición y educación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



2002
Art 3

Educación básica obligatoria, se incorporó el nivel preescolar a los niveles de primaria y secundaria



2011
Art 1

Establece el principio pro-persona

Art 2

Reconoce el Interés Superior del Niño como garantía fundamental



2014
Art 4

Se adiciona el derecho a la identidad V a ser registrado a su nacimiento, garantizando la expedición gratuita de la primera copia certificada del acta registro

Figura 11. Infografía sobre las diversas reformas constitucionales en materia de infancia desde el año 2000.

Fuente: Elaboración propia.

Anivel de la **legislación federal que regula en específico la protección y promoción de los derechos de los NNA**, encontramos como principales normas y mandatos a tener en cuenta en la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de diciembre 2014 y su Reglamento**. Esta ley contempla la creación de la **Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (federal y estatal)** con las siguientes facultades concurrentes (Art. 122):

- Procurar la protección integral de NNA.
- Prestar asesoría y representación jurídica en procedimientos judiciales y administrativos en que participen NNA.
- Determinar las medidas de protección especial para cada NNA (plan de protección y restitución de derechos – equivalente a la Determinación del Interés Superior (DIS)).
- Ordenar a otras autoridades la ejecución de dichas medidas.
- Coordinar y supervisar la ejecución de las medidas de protección para la restitución de derechos de NNA.

Establece el procedimiento equivalente a la DIS en el Art. 123: para solicitar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las Procuradurías de Protección deberán seguir el siguiente procedimiento:

- I. Detectar o recibir casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes;
- II. Acercarse a la familia o lugares en donde se encuentren los niñas, niños y adolescentes para diagnosticar la situación de sus derechos cuando exista información sobre posible restricción o vulneración de los mismos;
- III. Determinar en cada uno de los casos identificados los derechos que se encuentran restringidos o vulnerados;
- IV. Elaborar, bajo el principio del interés superior de la niñez, un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un plan de restitución de derechos, que incluya las propuestas de medidas para su protección;
- V. Acordar y coordinar con las instituciones que corresponda el cumplimiento del plan de restitución de derechos, y
- VI. Dar seguimiento a cada una de las acciones del plan de restitución de derechos, hasta cerciorarse de que todos los derechos de la niña, niño o adolescente se encuentren garantizados.

Secrea el **Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes – SIPINNA**, con las siguientes funciones:

- Instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de NNA.
- Mecanismo para la concurrencia y coordinación entre la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la CDMX
- Cuenta con una Secretaría Ejecutiva, que es un Órgano administrativo desconcentrado. Coordina a las SE de los sistemas estatales y tiene estas **funciones**:
 - Coordinar acciones entre instituciones
 - Diseñar el Programa Nacional de Protección, dar seguimiento y monitoreo
 - Apoyar la ejecución y seguimiento de acuerdos del Sistema
 - Administrar el sistema de información
 - Realizar y promover estudios e investigaciones
 - Asesorar y apoyar a los gobiernos
 - Proporcionar la información necesaria al CONEVAL
 - Fungir como instancia de interlocución con la sociedad civil

En el marco del SIPINNA se ha desarrollado la atención especializada a la NNA en movilidad. Con los siguientes avances y retrocesos:

- El 30 de abril de 2019, en la sesión de reinstalación del SIPINNA que encabeza el Presidente de la República y del que forman parte los titulares del poder ejecutivo de todos los estados del país, se aprobó por unanimidad la creación de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugio.
- En su sesión de reinstalación se aprobó en lo general por unanimidad de los estados e integrantes del Sistema la **Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración**.⁸²
- Lamentablemente, al momento de publicarse este informe, el **SIPINNA federal** más que consolidarse en todo este trabajo a favor de la niñez en movilidad y de la niñez en general en el país, **se encuentra sufriendo importantes retrocesos**. Es la intención del gobierno mexicano actual reducir sus competencias, incluso desaparecer el SIPINNA⁸³ y convertirlo en una unidad administrativa dependiente del Sistema DIF,⁸⁴ que es el Sistema que presta la asistencia a los NNA pero no su protección integral. Ya existe una propuesta en el Congreso de la Unión con este fin que ha sido rechazada por el movimiento de la sociedad civil a favor de los derechos de la niñez.⁸⁵

A nivel de la legislación que regula la temática migratoria, debemos referir a la Reforma que tuvo lugar en noviembre de 2020 a la Ley de Migración y Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político, en materia de infancia migrante. Una reforma aprobada el 11 de noviembre de 2020, cuya entrada en vigor fue en febrero de 2021, y que supuso la armonización definitiva de su articulado a lo establecido en la LGDNNA de 2014, tras más de 6 años de incidencia para lograrlo.

- Los principales contenidos en la **Ley de Migración** que deben tenerse en cuenta **tras la reforma**, son:
 - **La no detención** de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad en estaciones o estancias migratorias, estén o no acompañados, brindando alternativas de cuidado abiertas en el sistema de protección de la niñez
 - **La determinación del interés superior** de la niñez realizada por las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, como elemento central del proceso de garantía integral de derechos; con sus correspondientes planes de restitución de derechos antes de tomar otra decisión
 - Tomar en cuenta durante todo el procedimiento administrativo migratorio el interés superior de la niñez y resolver de acuerdo con el **Plan de Restitución de Derechos emitido por la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes**. (art. 120 y 122):
 - El retorno asistido de NNA a sus países de origen se realizará de acuerdo con el plan de restitución de derechos de la Procuraduría de Protección de NNA. (art. 20 Y 122)
 - En ningún caso la autoridad migratoria podrá devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en la frontera o no admitir a una niña, niño o adolescente sin que antes la autoridad competente valore si su vida, libertad o seguridad, se encuentra en peligro. (art. 74)

82. Para consultar la Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración, ver: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/775149/Ruta_Protecci_n_Integral_de_Derechos_NNA_situac_n_migraci_n.pdf#:~:text=El%20objetivo%20de%20la%20Ruta%20de%20Protecci%C3%B3n%20Integral,consideraci%C3%B3n%20primordial%20el%20inter%C3%A9s%20superior%20de%20la%20ni%C3%B1ez

83. Ver nota de prensa del 11 de noviembre de 2021: "Gobierno Federal alista decreto para desaparecer el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes." Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/gobierno-federal-alista-decreto-para-desaparecer-el-sipinna/>

84. Ver nota de prensa del 24 de abril de 2023: "Quedarán en indefensión 38 millones de menores por fusión del SIPINNA con el DIF: Coparmex." Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/quedaran-en-indefension-38-millones-de-menores-por-fusion-del-sipinna-con-el-dif-coparmex/>

85. Ver nota de prensa del 25 de abril del 2023: "La desaparición de Sipinna, "el peor de los escenarios para nuestras infancias": OSCs." Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/4/25/la-desaparicion-de-sipinna-el-peor-de-los-escenarios-para-nuestras-infancias-ongs-305951.html>

- La regularización provisional de la condición migratoria de todas las niñas, niños y adolescentes en **situación de movilidad**, a fin de evitar su retorno expedito y garantizar así que puedan ver cumplidos sus derechos básicos, entre ellos el acceso a la protección internacional (art. 52, 74 Y 122)
- La **extensión de la visión de protección a toda la infancia en situación de movilidad, no únicamente a la no acompañada; incluyendo familias**. Ej.: la condición de estancia beneficiará a la persona adulta a su cuidado cuando responda al interés superior del niño. (art. 52)
- En dicha condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias **se deberá emitir CURP**. (art. 20)

Esta reforma también tuvo su **impacto en la LRPCAP en materia de asilo y refugio**. Tras la armonización, se puede destacar en su articulado que:

- En el caso de NNA solicitantes, refugiados o con protección complementaria se garantizará la no devolución y la unidad familiar. (art. 6)
- En el reconocimiento de la condición de refugiado deberá protegerse la organización y el desarrollo de la familia y el interés superior del niño. (art.9)
- En ningún momento los NNA solicitantes, acompañados o no de un adulto serán privados de la libertad en estaciones migratorias o lugares habilitados. (art. 20)
- Se realizarán entrevistas a NNA no acompañados de acuerdo con la LGDNNA. (art. 23)
- Durante el procedimiento y entrevistas NNA pueden promover por sí, o por medio de sus representantes de acuerdo con la LGDNNA. (art. 41)

4.2.3. Precedentes judiciales de interés

La relación normativa anterior se complementa con precedentes emanados de los Tribunales de diferentes instancias que se han pronunciado sobre la aplicación efectiva o no de estos derechos, conceptos y garantías en el caso de NNA en contexto de movilidad humana.

Unos pronunciamientos que lamentablemente son escasos en México pero que gracias al trabajo de litigio estratégico y sensibilización judicial desarrollado por abogados/as pro-bono, organizaciones sociales y organismos internacionales ha ido en aumento en los últimos años:

Concepto	Jurisprudencia	Resumen
<p>INTERÉS SUPERIOR</p>	<p>Tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), de rubro: DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. Segunda Sala de la SCJN. Registro 2020401.</p>	<p>Se debe considerar el interés superior del menor en cualquier toma de decisiones o evaluación que involucren menores, como individual y colectivo. Este es un derecho, principio jurídico y norma de procedimiento.</p>

<p style="text-align: center;">LOCALIZACIÓN Y REUNIFICACIÓN ACORDE AL INTERÉS SUPERIOR DEL NNA.</p>	<p>Tesis aislada 1a. XXVI/2022 (11a.), de rubro: “DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES. FRENTE A LA AFLUENCIA MASIVA DE PERSONAS MIGRANTES, SE DETONA LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE DISEÑAR MEDIDAS COLECTIVAS O GRUPALES PARA GARANTIZAR LA EVALUACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES, Y DE ADOPTAR MEDIDAS COMPLEMENTARIAS CON EL FIN DE ATENDER A LA COLECTIVIDAD DE UNA MANERA INDEPENDIENTE AL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO”. Primera Sala de la SCJN. Registro 2024912.</p>	<p>Se deberán establecer mecanismos y registros para la identificación de menores para lograr la protección de menores y medidas de cada caso basados en el interés superior del menor. Estas medidas deben seguir ciertos requisitos y etapas para efectivamente proteger a la niñez. Entre los requisitos está tener entrevistas que tomen la edad y género de la persona en cuenta y derecho a la asesoría legal. En las etapas se deberá tener en cuenta las razones de vulnerabilidad y separación familiar.</p>
<p style="text-align: center;">DERECHO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN</p>	<p>Amparo en revisión 275/2019. Sentencia 18 de mayo de 2022. Primera Sala de la SCJN. de Tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.), de rubro: “PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO”. Primera Sala de la SCJN. Registro 2008551.</p>	<p>Aparte del requerimiento de las cortes de asegurarse que las políticas públicas no creen inequidad, se debe de tomar en cuenta el principio de no discriminación en casos de menores. Por esta razón cualquier menor en el país tiene los mismos derechos y protecciones.</p>
<p style="text-align: center;">LUGARES DE RECEPCIÓN DE REPATRIADOS</p>	<p>Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 474/2014. Primera Sala de la SCJN. Sentencia de 18 de marzo de 2015, párrafo 130.</p>	<p>Con base en el principio de no discriminación, el juzgador debe proveer un trato diferenciado y especializado en la secuela procesal, en toda valoración de riesgo, en las medidas de protección y en general en la valoración de todo asunto que afecta a la infancia. En ese tenor, cualquier decisión que se adopte en el ámbito jurisdiccional que afecte directa o indirectamente los derechos de un niño o niña, debe adoptarse sobre la base del reconocimiento de sus características propias.”</p>
<p style="text-align: center;">PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS QUE LES AFECTEN</p>	<p>Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 2479/2012. Primera Sala de la SCJN. Sentencia de 24 de octubre de 2012. pp. 1217 y 24.</p>	<p>Los menores tienen derecho a participar en asuntos jurídicos de su importancia. Esto quiere decir ser parte de, pero además que su opinión sea tomada en cuenta en la toma de decisiones.</p>

<p>DERECHO A LA AUTONOMÍA PROGRESIVA</p>	<p>Tesis de jurisprudencia Ia./J. 13/2015 (10a.), de rubro: INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL DERECHO DE LOS MENORES A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA NO PUEDE ESTAR PREDETERMINADO POR UNA REGLA FIJA EN RAZÓN DE SU EDAD. Primera Sala de la SCJN. Registro 2009009</p>	<p>Se deberán establecer mecanismos Los menores tienen derecho a expresar su opinión y este derecho no debe estar limitado por alguna ley que predetermine su participación a razón de su edad.</p>
<p>DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN</p>	<p>Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 4698/2014. Primera Sala de la SCJN. Resuelto el 6 de abril de 2016, pp. 70-71.</p>	<p>Los menores deben tener toda la información y asesoramiento necesarios, para tomar una decisión conforme a su interés superior.</p>
<p>DERECHO A LA PROTECCIÓN DE SU INTIMIDAD, IDENTIDAD Y VIDA PRIVADA</p>	<p>Tesis aislada Ia. CXLII/2007, de rubro: “DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. SU CONTENIDO”. Primera Sala de la SCJN. Registro 172050;</p>	<p>Los menores tienen derecho a la identidad. Este derecho a la identidad se compone de diferentes factores, incluyendo un nombre y apellido, conocer su origen y progenitores.</p>
	<p>Amparo Directo en Revisión 402/2007, resuelto el 23 de mayo de 2007, p. 23,</p>	<p>Dentro del derecho a la vida privada está la protección a la intimidad.</p>
	<p>Sentencia Amparo Directo 48/2015, resuelto el 27 de abril de 2016, p. 33</p>	<p>El derecho a la identidad también incluye derecho a la imagen propia.</p>
<p>DERECHO A LA VIDA, LA SUPERVIVENCIA Y EL DESARROLLO</p>	<p>Sentencia recaída al Amparo en Revisión 73/2016, resuelto el 13 de abril de 2016, p. 28.</p>	<p>El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo debe ser tomado en cuenta en todas las decisiones respecto a la niñez, incluyendo las condiciones necesarias como el agua, alimento, salud y educación.</p>
<p>DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL</p>	<p>Amparo en revisión 81/2021. Sentencia de 03 de octubre de 2021. Segunda Sala de la SCJN.</p>	<p>No es necesario contar con CURP para acceder a los servicios de salud, incluidas personas migrantes</p>
<p>DERECHO A LA LIBERTAD DE CONVICCIONES ÉTICAS, PENSAMIENTO, CONCIENCIA, RELIGIÓN Y CULTURA</p>	<p>Tesis aislada Ia. VIII/2019 (10a.), de rubro: AUTONOMÍA PROGRESIVA DE LOS MENORES. DERECHO DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS A EJERCER SU LIBERTAD RELIGIOSA. Primera Sala de la SCJN. Registro 2019216.</p>	<p>Alcanzado cierto grado de madurez la niña o el niño puede tomar decisiones respecto a qué creencias y prácticas religiosas desea adoptar, debido al desarrollo progresivo de autonomía.</p>

<p style="text-align: center;">DERECHO DE ASOCIACIÓN Y REUNIÓN</p>	<p>Tesis aislada 2a. VII/2018 (10a.), de rubro: DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES. EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY RELATIVA, QUE RECONOCE A LOS MENORES SU DERECHO DE ASOCIACIÓN Y REUNIÓN, SE APEGA AL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. Segunda Sala de la SCJN. Registro 2016010.</p>	<p>El hecho de que la norma reconozca los derechos de asociación y reunión pacífica, no implica que los menores puedan asociarse y reunirse con cualquier persona, de manera irrestricta, pues los padres y otros cuidadores tienen el derecho y el deber de proteger al menor para que toda interacción con la sociedad sea acorde con su interés superior. Las libertades de este derecho aumentan con la capacidad y madurez del menor.</p>
<p style="text-align: center;">RETORNO ASISTIDO</p>	<p>Tesis aislada II.4o.A.I K (IIa.): PRINCIPIO DE EXCEPCIONALIDAD DE LA DETENCIÓN DE PERSONAS MIGRANTES. AL CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE PLANO CONTRA ÉSTA EN EL JUICIO DE AMPARO, DEBE ORDENARSE QUE CESE Y FIJAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS NECESARIAS PARA LOGRAR EL SEGUIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, MÁXIME SI SE ENCUENTRAN INVOLUCRADOS MENORES DE EDAD. 4TCC en Materia Administrativa del 2C. Registro 2024000.</p>	<p>Se deberán tomar medidas para que el retorno asistido, u otros procesos relacionados a este, proceda lo más rápido posible ya que el caso incluye menores.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de diversas tesis, sentencias y amparos relevantes para esta investigación.



4.3. Respuesta legal de los EEUU de NNA mexicanos en la frontera

Como se señaló en el Reporte de 2011 de Appleseed, al ser “detenidos por las autoridades de los Estados Unidos en la frontera, [los NNA no acompañados mexicanos] entran a un complejo marco legal y estructural designado para determinar si deben ser repatriados inmediatamente o si se les debe otorgar albergue temporalmente en los EEUU”.⁸⁶ En esencia, el proceso mediante el cual las autoridades gubernamentales de los EEUU detienen, transfieren, procesan, evalúan, albergan o repatrian a los NNA no acompañados mexicanos no ha cambiado significativamente desde el Reporte de 2011. Al igual que en 2011, las disposiciones de “países limítrofes” de la TVPRA establecen cuando un NNA no acompañado mexicano detenido en la frontera debe ser repatriado inmediatamente o, en cambio, si se le deben otorgar las protecciones que reciben los NNA no acompañados de todos los demás países, es decir, la oportunidad de permanecer como solicitante de asilo en los Estados Unidos, al menos temporalmente, mientras que el derecho a permanecer se analiza de manera ordenada.

En virtud de estas disposiciones, los NNA no acompañados mexicanos detenidos en la frontera son transferidos a una estación de la patrulla fronteriza o son acompañados a un área de evaluación de seguridad de la Oficina de Operaciones de Campo (OFO) en el puerto de entrada, donde un funcionario de la CBP los evalúa. El DHS debe evaluar a los NNA no acompañados mexicanos dentro de las primeras 48 horas para determinar si se encuentran en riesgo de trata, si temen sufrir persecución en caso de regresar a México o si son incapaces de tomar una decisión de manera independiente de regresar a su país. Esta autoridad se le delegó a la CBP, como dependencia del DHS.

El funcionario de la CBP realiza esta evaluación a través del Formulario 93 (esto se describe con más detalle en la Sección 4.3.2.). Si la CBP identifica alguno de estos factores de riesgo, entonces el NNA es derivado al Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (*Immigration and Customs Enforcement, ICE*) para su transferencia a la custodia de la ORR, donde el NNA se someterá al mismo procedimiento que todos los demás NNA no acompañados. Si la CBP no identifica un factor de riesgo, el NNA puede regresar inmediatamente a México sin consultar a un abogado o juez, y sin tener en cuenta si permanecer en los Estados Unidos es necesario por su seguridad o si conviene al interés superior del niño. El funcionario le pide al NNA que firme un formulario de Aviso de derechos y solicitud de disposición (Formulario I-770), que contiene una selección en donde el NNA puede retirar formalmente su solicitud de admisión. Luego, el NNA es remitido al ICE para su regreso “voluntario” a México, donde el Consulado mexicano realiza una entrevista de repatriación y luego envía al niño, niña o adolescente a la frontera, donde es recibido por el INM y canalizado al sistema DIF, quien lo ubica en principio en un albergue público o privado para esperar la reunificación familiar.

Sigue siendo fundamental que se realice una adecuada evaluación según la TVPRA, ya que la derivación a la ORR, en contraposición al regreso inmediato a México, podría proporcionar a los NNA no acompañados mexicanos la oportunidad de solicitar cualquier recurso o alivio migratorio disponible para ellos. Esta es una oportunidad significativa para que los NNA de nacionalidad mexicana logren estar en situación regular y acceder a la protección en los EEUU.

Los tipos de alivios migratorios que pueden estar disponibles para las y los NNA no acompañados mexicanos incluyen las siguientes:

Estatus de jóvenes inmigrantes juveniles. Esta vía para obtener la residencia legal permanente está disponible para aquel NNA no acompañado que no pueda reunirse con uno o ambos padres debido a abuso, negligencia o abandono, o cuando un Tribunal determine que regresar a su país de origen (o al de su padre o madre) contraviene al interés superior del niño.⁸⁷

86. Appleseed México, Niños en la frontera: evaluación, protección y repatriación de niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía, 19 (2011).

87. Título 8, U.S.C., art 1101(a)(27)(J).

Estatus de víctimas de trata de personas (estatus T de no inmigrante). Conforme a la Ley de protección contra la violencia y la trata de personas de 2000 (*Victims of Trafficking and Violence Protection Act, TVPRA*), un NNA no acompañado puede reunir los requisitos para recibir el estatus T de no inmigrante (una “Visa T”) si fue víctima de una forma grave de trata de personas (definida como trata sexual o trabajo forzado),⁸⁸ está físicamente presente en los Estados Unidos debido a la trata y sufriría de ser regresado una “dificultad extrema que implique un perjuicio inusual y grave al ser deportado”.⁸⁹

Asilo, suspensión de deportación y protección en virtud de la Convención contra la tortura de las Naciones Unidas (*Convention Against Torture, CAT*). En la TVPRA, el Congreso proporcionó a los NNA no acompañados un procedimiento de asilo más amigable al darle jurisdicción inicial sobre todas las solicitudes de asilo de NNA no acompañados a la USCIS, en lugar de obligar a los NNA a defender sus solicitudes de asilo ante el Tribunal de inmigración.⁹⁰ Para poder recibir asilo, el NNA no acompañado debe demostrar que tiene un miedo suficientemente fundado a sufrir persecución por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad o pertenencia en un grupo social en particular y que la persecución proviene del gobierno del país de origen, o que el gobierno no puede o no está dispuesto a proteger a la persona que solicita asilo.⁹¹ El asilo es una condición permanente que proporciona autorización para trabajar y es el camino hacia la residencia legal permanente y la ciudadanía estadounidense.⁹²

Estatus de víctimas de ciertos delitos (estatus U de no inmigrante). El estatus U de no inmigrante (“Visa U”) proporciona un camino hacia la situación de legalidad y residencia legal permanente a las víctimas de ciertos delitos contemplados ocurridos en los EEUU, que hayan sufrido abuso mental o físico sustancial como resultado de esos delitos y que estén dispuestas a coadyuvar con las fuerzas del orden público y a los funcionarios del gobierno en la investigación y el procesamiento de la actividad delictiva.

Inmigración por relaciones familiares. También es posible que aquel NNA no acompañado que tenga algún familiar que es ciudadano o residente legal permanente de Estados Unidos reúna los requisitos para la residencia permanente si el ciudadano o residente permanente solicita que se le conceda una visa familiar, la cual luego puede cambiar a una residencia legal permanente.⁹³

Si bien el proceso básico de evaluación previsto en la TVPRA y las vías de inmigración posteriores para NNA no acompañados mexicanos siguen siendo los mismos, los nuevos acontecimientos, incluidas las respuestas a la pandemia de COVID-19 y otras medidas promulgadas inicialmente durante la Administración de Trump, han afectado la forma en que se implementan estas regulaciones y políticas. Esto incluye tanto el Título 42 como los Protocolos de protección a migrantes (MPP) o política “Quedate en México”, que se analiza con mayor detalle a continuación.

En la siguiente sección, se analizará con más detalle que en el Reporte de 2011, las leyes y políticas de los EEUU relevantes relacionadas con el trato hacia los NNA no acompañados mexicanos. Sin embargo, esta sección está organizada de manera diferente a la anterior sobre la respuesta legal mexicana. Al igual que en México, las leyes migratorias en los Estados Unidos se rigen y se aplican a nivel federal.

88. Título 22, U.S.C., art. 7102(8).

89. Título 8, U.S.C., art. 1101(a)(15)(T)(i). Solo el 7 % de los no inmigrantes T son menores de 18 años, aunque el 20 % de los no inmigrantes T de todos los grupos etarios son mexicanos. No se contaba con estadísticas precisas sobre NNA mexicanos a los que se les otorgó el estatus T de no inmigrante. Véase: USCIS, “Características de los solicitantes de estatus T de no inmigrante (Visa T)”, (enero de 2022), disponible en https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/factsheets/Characteristics_of_T_Nonimmigrant_Status_TVisa_Applicants_FactSheet.pdf.

90. TVPRA, art. 235(d)(7).

91. Título 8, C.F.R., art. 208.13

92. Las personas que temen sufrir un daño significativo, como persecución o tortura, al regresar a su país de origen, pero que no reúnan los requisitos para recibir asilo, pueden solicitar recursos inferiores, como la suspensión de la deportación en virtud de la sección de la Ley de inmigración y nacionalidad (Immigration and Nationality Act, INA). 241(b)(3) y la retención de la expulsión y el aplazamiento en virtud de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (CAT). Estas formas de alivio no proporcionan un camino hacia la residencia legal permanente o la ciudadanía, pero protegen de la deportación y dan derecho a la autorización de trabajo. Suelen incluirse como solicitudes „alternativas“ al asilo para personas que pueden tener un impedimento subyacente al asilo o un motivo de inadmisibilidad, lo que queda fuera del ámbito de este informe.

93. Los NNA que entraron sin inspección o acumularon presencia de manera irregular pueden enfrentarse a uno o más motivos de inadmisibilidad que les impidan obtener el estatus a través de la inmigración por motivos familiares, dependiendo de sus circunstancias individuales y de la disponibilidad de una exención.

Dentro del contexto de inmigración, existen leyes y políticas especiales que se aplican a la evaluación, protección y repatriación de NNA no acompañados; sin embargo, a diferencia de México, Estados Unidos no es signatario de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y no tiene un marco federal estándar para los derechos de los NNA o algún cuerpo de leyes nacionales único que reconozca a los NNA un conjunto general de derechos.

En cambio, la protección de los NNA se rige principalmente por las leyes de cada uno de los estados y su implementación corresponde a las autoridades estatales. Por ejemplo, que un NNA no acompañado tenga derecho a ciertos programas de asistencia médica y otros programas de asistencia financiados públicamente dependerá en gran medida de cada estado. Además, la edad a la que un NNA ya no puede solicitar protección como menor ante los tribunales juveniles o familiares locales varía de un estado a otro. Por ejemplo, en Texas, el límite de edad es a los 18 años, pero los NNA en California alcanzan el límite de edad recién llegados a los 21 años. Una consecuencia migratoria de esta diferencia es que los NNA no acompañados en California son potencialmente elegibles para que se les conceda el estatus de joven inmigrante juvenil, el cual proporciona un camino para lograr el estatus permanente para ciertos NNA indocumentados, durante tres años más que los NNA no acompañados en otros estados.

Debido a esta falta de un marco nacional estándar para los derechos de los NNA en los Estados Unidos, esta Sección, que se centra en el sistema legal del país, se enfoca en las políticas y los organismos federales involucrados en la evaluación, protección y repatriación de NNA no acompañados, pero no está organizada de acuerdo con los derechos del NNA en virtud del derecho internacional. Los derechos de los NNA no acompañados mexicanos en virtud de la ley de los EEUU se resumen en el siguiente cuadro:

Derechos de NNA no acompañados mexicanos en virtud de la ley de los EE. UU.			
Tipo de Norma	Norma	Concepto	Cita
Base principal del sistema legal de EE. UU.	La Constitución de los EE. UU.	Debido proceso (aplicable a los NNA no acompañados que ya ingresaron a los EE. UU., pero no se aplica a los que aún desean ingresar)	5.a enmienda
		Derecho a asesoramiento legal gratuito (en procesos penales, pero no inmigratorios)	6.a enmienda
Derecho consuetudinario federal	Plyler v. Doe, 457 U.S. 202 (1982)	Se interpreta que la cláusula sobre protección igualitaria de la Decimocuarta Enmienda proporciona derecho a la educación pública gratuita para todos los NNA, independientemente del estatus migratorio.	N/C
Derechos legales federales y acuerdos legales	TVPRRA	Derecho a que se evalúe si existe un temor creíble de persecución, riesgo de trata, incapacidad para tomar decisiones voluntarias y a no ser devuelto inmediatamente a México si se identifica un factor de riesgo	Título 8, U.S.C., art. 1232(a)(2)(A)(4)
		Derecho a ser transferido a la ORR si se identifica un factor de riesgo	Título 8, U.S.C., art. 1232(a)(2)(A)(4)

Derechos legales federales y acuerdos legales	TVPRA	Derecho a no ser devuelto a México a menos que sea a los empleados o funcionarios correspondientes	Título 8, U.S.C., art. 1232(a)(2)(C)(i)(A)(4)
		Derecho a ser devuelto solo en horario hábil	Título 8, U.S.C., art. 1232(a)(2)(C)
	Acuerdo Flores y jurisprudencia posterior	Los NNA no acompañados no deben estar en centros de detención de inmigración durante más de 20 días, aunque pueden estar bajo custodia de la ORR durante más tiempo	
		Derecho a ser devuelto solo en horario hábil	
		<p>Mientras estén bajo la custodia de la ORR, incluso cuando estén albergados en centros de admisión de emergencia, los NNA no acompañados tienen derecho a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • acceso a condiciones sanitarias y de temperatura controlada; • acceso a agua, comida, asistencia médica, ventilación y contacto con familiares; • condiciones de vida adecuadas; • actividad diaria al aire libre; • llamadas telefónicas privadas al menos dos veces por semana durante al menos diez minutos de duración; • Intervenciones de salud mental adecuadas; • servicios educativos; • información de servicios legales; • tiempo de ocio estructurado; • servicios específicos de administración de casos, como evaluaciones iniciales por parte de trabajador social dentro de las 24 horas de la admisión del menor al centro; y • reuniones semanales con trabajadores sociales. 	
Leyes estatales	Diversas leyes y regulaciones estatales	Los derechos de los NNA a recibir ciertos estándares de atención y servicios varían ampliamente de un estado a otro. Estos requisitos a nivel estatal, que se aplican a todos los NNA no acompañados, son los que rigen los derechos de los NNA no acompañados mexicanos una vez que la ORR los entrega a la familia u otros patrocinadores en los EE. UU. El análisis de estos derechos de los NNA a nivel estatal excede el alcance de este reporte.	

Fuente: Elaboración propia con información de diversos marcos normativos relevantes para esta investigación.

4.3.1. Marco legal aplicable

Esta sección tiene como objetivo proporcionar a las y los defensores de derechos en los EEUU y México, independientemente de los conocimientos legales previos, una comprensión básica del marco legal de los EEUU para la evaluación, protección y repatriación de NNA no acompañados mexicanos, ya que esta comprensión es esencial para desarrollar y defender mejoras en esta área.

Descripción general

La base de la ley de los Estados Unidos, incluida la ley de inmigración, es la Constitución de los Estados Unidos, y uno de sus principios rectores es la separación en los tres poderes del gobierno federal (los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), y entre el gobierno federal y los respectivos gobiernos de los cincuenta estados. La Constitución de los EEUU otorga al Congreso de los EEUU todo el poder legislativo federal, al Presidente de los EEUU todo el poder para ejecutar ley⁹⁴ federales y al sistema judicial federal todo el poder judicial federal.⁹⁵ En el contexto de la inmigración, al Congreso se le concede específicamente el poder de “establecer una Regla de Naturalización uniforme”;⁹⁶ el poder del Presidente de los EEUU se ejerce a través de diversos organismos ejecutivos, incluido el Departamento de Seguridad Nacional (DHS)⁹⁷ y el poder judicial revisa las acciones impugnadas de los organismos, incluidas las decisiones emitidas por los tribunales administrativos, para garantizar que el poder ejecutivo ejerza sus facultades de manera legal.

Además, el presidente de los EEUU, con el consentimiento de al menos dos tercios del Senado, está facultado para celebrar tratados⁹⁸ bilaterales y multilaterales que se convierten en ley estadounidense tras su adopción y ratificación.⁹⁹ Si bien, EEUU es parte de la Convención de refugiados de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados, es notable que no haya firmado la Convención sobre los derechos del niño de 1989.¹⁰⁰

Como se señaló anteriormente, y en el Reporte de 2011, el poder ejecutivo está distribuido en varios organismos. Los NNA no acompañados, incluidos los NNA no acompañados mexicanos, pueden interactuar con varios organismos diferentes, incluido el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), y sus dependencias, Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE), la Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración (USCIS); el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS); la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR), la División de Servicios a Menores No Acompañados (*Division of Unaccompanied Children's Services*, DUCS) y la Oficina Ejecutiva para la Revisión de Inmigración (EOIR, a menudo simplemente llamada Tribunal de Inmigración), cada uno con su propia misión, políticas, y procedimientos. La compleja interacción entre los diversos organismos y poderes del gobierno federal y estatal es abrumadora, lo cual debe hacer que los NNA no acompañados se sientan confundidos y desorientados, si no aterrados.

La siguiente sección proporciona una descripción general de este complejo panorama legal que afecta el tratamiento y la experiencia de los NNA no acompañados mexicanos, incluidos aspectos de legislación federal, disposiciones, decisiones judiciales, políticas y prácticas.

94. Const. de EE. UU. Cap. 2, art. 1.

95. Const. de EE. UU. Cap. 3, art. 1.

96. Const. de EE. UU. Cap. 1, art. 8.

97. Const. de EE. UU. Cap. 2, art. 1.

98. Const. de EE. UU. Cap. 2, art. 2.

99. Const. de EE. UU. Cap. 3, art. 2.

100. Miriam Abaya, et al., La existencia de una oficina estadounidense de alto rango de protección de NNA es fundamental para los derechos de los NNA, *Health and Human Rights Journal*, 10 de marzo de 2022, <https://www.hhrjournal.org/2022/03/us-high-level-office-for-children-is-critical-for-childrens-rights/> (se reconoce que los Estados Unidos “sigue siendo el único país del mundo que no ha ratificado la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas”).

4.3.1.1. Legislación federal

La política migratoria de los Estados Unidos está prevista en general en la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA).¹⁰¹ La política sobre el tratamiento y procesamiento de NNA no acompañados se guía además por el Acuerdo Flores,¹⁰² la Ley de seguridad nacional (Homeland Security Act, HSA)¹⁰³ de 2002 y la Ley William Wilberforce para reautorización de protección de las víctimas de trata de 2008 (TVPRA),¹⁰⁴ cada una de las cuales se analiza más adelante en mayor profundidad.

Ley de inmigración y nacionalidad-INA.

La INA fue adoptada en 1952 y sigue siendo el principal cuerpo de leyes que rige la política migratoria de los Estados Unidos. La INA determina si los ciudadanos no estadounidenses pueden ingresar a los Estados Unidos y el proceso por el cual pueden hacerlo, así como los términos en los que pueden permanecer dentro del país. Aborda, entre otras cosas, la asignación y emisión de visas de inmigrante, admisión de asilo y refugiados, procedimientos de deportación, modificación de estatus y naturalización. Sin embargo, el marco aplicable a los NNA no acompañados mexicanos está integrado principalmente dentro de la HSA y la TVPRA.

Ley de seguridad nacional de 2002-HSA.

En 2002, el Congreso promulgó la HSA, la cual contiene varias disposiciones importantes con respecto al procesamiento y al tratamiento de los NNA no acompañados. La HSA define “niño, niña o adolescente extranjero no acompañado” como aquel que:

- no se encuentra en situación de inmigración legal en los Estados Unidos;
- no cumplió los 18 años de edad; y
- respecto de quien
 - no hay un padre, madre o tutor legal en los Estados Unidos; o
 - el padre, la madre o el tutor legal en los Estados Unidos no está disponible para cuidarlo y asumir la custodia física.¹⁰⁵

Principalmente, la HSA dividió las responsabilidades para el procesamiento y el tratamiento de los NNA no acompañados entre el DHS y la ORR: Se asignó al DHS la tarea de implementar y hacer cumplir las leyes inmigratorias de la nación, y al ORR, la tarea de ocuparse del cuidado y la asignación de los NNA no acompañados. Los NNA no acompañados primero entran en contacto con funcionarios del DHS (generalmente, funcionarios de la CBP) cuando intentan ingresar por un puerto de entrada oficial o si son detenidos mientras intentan ingresar al país sin inspección. Después de que la CBP realiza el procesamiento inicial y la evaluación, los NNA no acompañados que no son de México ni Canadá pasan al cuidado de la ORR.

La ORR se ocupa, entre otras cosas, de coordinar e implementar el cuidado de los NNA no acompañados y su asignación bajo custodia; garantizar que los intereses del NNA se tengan en cuenta en las decisiones relacionadas con el cuidado y la custodia de los NNA no acompañados; tomar e implementar decisiones sobre asignación; reunir a los NNA no acompañados con sus padres, si corresponde; mantener y publicar una lista de servicios legales disponibles para los NNA no acompañados; implementar políticas con respecto al cuidado y la asignación de los NNA no acompañados; y recopilar información estadística sobre los NNA no acompañados.¹⁰⁷ Sin embargo, como se analiza en la Sección 4.3.2, el poder ejecutivo también ha asignado a otros organismos, como la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) de los EEUU, para que ayuden a manejar este proceso en tiempos de crisis.

101. Título 8, U.S.C., art. 1101.

102. Acuerdo de conciliación estipulado, Flores v. Reno, N.o 85-CV-4544 (C.D. Cal. 1997) (“Acuerdo Flores”).

103. Ley de seguridad nacional de 2002, Pub. L. 107-296, 116 Stat. 2135 (2002).

104. Ley de protección contra la violencia y la trata de personas de 2000, Pub. L. No. 106-386, 114 Stat. 1464 (2000) (codificado con sus modificaciones en distintos títulos del U.S.C.) (“TVPRA”).

105. Ley de seguridad nacional, art. 462(g)(2).

106. Ley de seguridad nacional, art. 462.

107. Ley de seguridad nacional, art. 462(b).

Ley William Wilberforce para reautorización de protección de las víctimas de trata (TVPRA) de 2008.

La TVPRA se adoptó para prevenir la trata de personas y proteger a las víctimas de la trata de personas. Específicamente a través del artículo 235, también incluye disposiciones especiales para la protección de los NNA no acompañados, en gran parte al quitarle la responsabilidad de cuidar a estos NNA a organismos que se centran principalmente en hacer cumplir las leyes migratorias del país.

Con respecto a los NNA no acompañados de México y Canadá, la TVPRA requiere que, dentro de las 48 horas de la detención, el DHS realice una evaluación del NNA no acompañado para determinar si este:

- (i) ha sido víctima de trata, y si existe evidencia creíble de que esté en riesgo de ser objeto de trata si regresa a su país de origen o a su última residencia habitual;
- (ii) tiene un temor creíble de persecución si regresa a su país de origen o a su última residencia habitual;
- (iii) puede tomar la decisión independiente de regresar voluntariamente a su país de origen o a su última residencia habitual.¹⁰⁸

Es importante destacar que la TVPRA no especifica qué organismo dentro del DHS debe realizar esta evaluación; en cambio, establece que esta es una responsabilidad del Secretario de Seguridad Nacional, quien desarrollará políticas y procedimientos para implementar la Ley.¹⁰⁹ Si el funcionario evaluador determina que el NNA no acompañado no está en riesgo de ser víctima de trata ni persecución y puede tomar una decisión independiente sobre su devolución, el NNA no acompañado es repatriado a su país de origen;¹¹⁰ de lo contrario, este pasa al cuidado de la ORR mientras se aguardan más procedimientos.¹¹¹

La TVPRA también exige que la Secretaría de Estado negocie con México y Canadá acuerdos de repatriación de sus NNA no acompañados que sirvan para proteger a los NNA de la trata de personas. Estos acuerdos deben incluir, como mínimo, disposiciones que (i) garanticen la entrega de los NNA a un funcionario gubernamental apropiado; (ii) prohíban la devolución de NNA no acompañados fuera de un “horario hábil razonable”; y (iii) exijan que el personal fronterizo de los países limítrofes esté capacitado sobre los términos de dichos acuerdos¹¹². Los NNA no acompañados de países no limítrofes están sujetos a procedimientos de deportación estándar de conformidad con el artículo 240 de la INA.¹¹³

Entre otras protecciones importantes proporcionadas por la TVPRA, la TVPRA también exige que el personal que tiene contacto con los NNA no acompañados reciba capacitación¹¹⁴ especializada y que los NNA no acompañados bajo custodia tengan un abogado, tanto para “representarlos en procedimientos legales” como para “protegerlos del maltrato, la explotación y la trata”.¹¹⁵

4.3.1.2. Casos significativos que afectan los derechos de los NNA no acompañados: el Caso Plyler y el Acuerdo Flores

Si bien los Tribunales de los Estados Unidos a menudo han aceptado el poder del Congreso para diseñar las leyes inmigratorias de la nación, determinar los derechos y el trato a las personas inmigrantes, incluidos los NNA no acompañados,

108. TVPRA, art. 235(a)(2)(A).

109. TVPRA, art. 235(a)(1).

110. TVPRA, art. 235(a)(4).

111. TVPRA, art. 235(a)(2)(B). Por el contrario, los NNA no acompañados de países no limítrofes están sujetos a un proceso ligeramente diferente: (1) El DHS determina el país de origen del NNA no acompañado; (2) si el NNA no acompañado es de un país no limítrofe, entonces, dentro de las 72 horas de la detención, se lo debe derivar a la ORR; (3) si un familiar o un patrocinador adecuado para el NNA no acompañado reside en los Estados Unidos y está disponible para asumir la custodia del NNA no acompañado, el ORR libera al NNA no acompañado mientras tramitan los procedimientos de inmigración. Véase: TVPRA, art. 235(b)(3), (c) (1)-(3).

112. TVPRA, art. 235(a)(2)(C).

113. TVPRA, art. 235(a)(2)(B).

114. TVPRA, art. 235(e).

115. TVPRA, art. 235(c)(4).

constituyen cuestiones políticas que caen únicamente dentro del ámbito del Congreso. Existen, sin embargo, dos casos significativos de la Corte Suprema de los EE.UU que han establecido el marco legal para los derechos y el trato de los NNA no acompañados: *Plyler v. Doe*, en 1982, y *Reno v. Flores*, en 1993, el cual llevó al Acuerdo Flores, que ha servido como instrumento para proteger los derechos de los NNA no acompañados durante las últimas tres décadas. Específicamente:

En 1982, en *Plyler v. Doe*,¹¹⁶ el Tribunal hizo extensivo a los NNA no ciudadanos el derecho a recibir educación pública en los Estados Unidos, y determinó que negarles a los NNA indocumentados el derecho a asistir a la escuela pública equivale a discriminación ilícita por ser extranjeros, en contravención de la cláusula sobre protección igualitaria de la Decimocuarta Enmienda.¹¹⁷ Este caso ha sido importante para preservar el derecho de los NNA no acompañados mexicanos de obtener educación mientras se encuentran bajo custodia de la ORR.

Reno v. Flores (1993) se refería a la legalidad de ciertas disposiciones que, en ese momento, regían la detención de menores por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización (*Immigration and Naturalization Service, INS*); sin embargo, el caso es importante no tanto por el fallo del Tribunal, sino por el Acuerdo Flores que surgió después de la decisión del Tribunal.¹¹⁸

El Acuerdo Flores es un acuerdo de conciliación de 1997 por parte del gobierno de los Estados Unidos que establece principios y protecciones fundamentales con respecto al cuidado, la custodia y la entrega de NNA inmigrantes bajo custodia federal.¹¹⁹ El Acuerdo Flores se aplicaba originalmente al actualmente disuelto INS y hoy se aplica al DHS y a la ORR, que comparten la responsabilidad de supervisar el cuidado de los NNA no acompañados. El Acuerdo Flores establece protecciones específicas para los NNA que se encuentren bajo el cuidado del gobierno federal. Estas incluyen:¹²⁰

- los centros deben proporcionar a los NNA acceso a condiciones sanitarias y de temperatura controlada;
- el gobierno debe proporcionar a los NNA acceso a agua, comida, asistencia médica, ventilación y contacto con familiares;
- el gobierno debe entregar a los NNA sin demoras innecesarias a los padres o patrocinadores aprobados en orden de preferencia, según se analiza en el Acuerdo Flores;
- si un NNA no puede ser entregado, se lo debe asignar al entorno “menos restrictivo” apropiado, según la edad y las necesidades; y
- los organismos gubernamentales deben procesar rápidamente a los menores y notificarles sus derechos, según corresponda.

En 2019, la Administración Trump intentó enmendar el *Acuerdo Flores* mediante la emisión de una disposición que hubiera permitido detenciones por más tiempo que el máximo de 20 días impuesto por el acuerdo,¹²¹ aunque este intento fue anulado por ser contrario al acuerdo.¹²²

116. Véase: 457 U.S. 202 (1982). Este caso fue una excepción notable e importante al principio que se había establecido en *Matthews v. Diaz* (426 U.S. 67 (1973)), en el cual se determinó que los inmigrantes indocumentados no tenían un derecho constitucional a los mismos beneficios que los ciudadanos estadounidenses.

117. *Id.* en 226-30.

118. Véase: 507 U.S. 292 (1993).

119. Véase: en general, Acuerdo Flores.

120. Véase: *id.*

121. Véase: Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU., “Aprehensión, procesamiento, cuidado y custodia de menores extranjeros y NNA no 122. acompañados extranjeros”, 84 Registro Federal 44932, 23 de agosto de 2019.

122. Véase: *Flores v. Barr*, 407 F. Supp. 3d 909 (C.D. Cal. 2019), *ratif. en parte, modif. en parte por otros motivos, sub. nom. Flores v. Rosen*, 948 F.3d 720 (9th Cir. 2020).

El Acuerdo Flores también se invocó en 2022 para exigir a la CBP que mantenga los centros de emergencia en condiciones de seguridad e higiene,¹²³ de manera que cumpliera con los términos del acuerdo, el cual ordena que, incluso en centros de emergencia, la CBP debe “proporcionar alojamiento adecuado, acceso a actividades diarias al aire libre, llamadas telefónicas privadas durante al menos diez minutos al menos dos veces por semana, servicios de reunificación familiar, intervenciones de salud mental adecuadas, servicios educativos, información de servicios legales y actividades estructuradas en momentos de ocio”.¹²⁴

4.3.2. Acción institucional, políticas y procedimientos

La Ley de inmigración de los Estados Unidos se implementa a través de una serie de organismos federales interconectados, que están facultados para emitir reglas, políticas y procedimientos de conformidad con la autoridad que la HSA les confiere, como se describió anteriormente. Los principales organismos que interactúan con NNA no acompañados mexicanos son el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), y sus dependencias Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) y la Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración (USCIS); el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS), y sus dependencias, la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR), la División de Servicios a Menores No Acompañados (DUCS) y la Oficina Ejecutiva para la Revisión de Inmigración (EOIR), o Tribunal de Inmigración, que es parte del Departamento de Justicia.

Las funciones y responsabilidades de estos organismos con respecto a los NNA no acompañados mexicanos son las siguientes:

- **La CBP** es responsable de la detención, la evaluación según la TVPRA y la retención temporal de los NNA no acompañados mexicanos a lo largo de las fronteras de los EEUU.
- **El ICE** es responsable del traslado físico de los NNA no acompañados mexicanos, incluidos los cambios en la custodia y repatriación por parte de los organismos.
- **La ORR** es responsable de la custodia y el cuidado de los NNA no acompañados mexicanos mientras la situación de su custodia se encuentra pendiente.
- **La USCIS** es responsable de la evaluación y la decisión de solicitudes de asilo y otras solicitudes de ayuda migratoria presentadas por NNA no acompañados mexicanos, una vez iniciados los procedimientos de deportación.
- **La EOIR**, o Tribunal de Inmigración, es responsable de llevar a cabo los procedimientos de deportación de inmigración.

Como se detalla a continuación, cada organismo ha implementado reglas, políticas, prácticas y procedimientos destinados a abordar desafíos singulares para los NNA no acompañados mexicanos en la determinación de la custodia adecuada y los próximos pasos con respecto a su estatus migratorio o la repatriación.

CBP:

La CBP es responsable de tres actividades principales relacionadas con los NNA no acompañados mexicanos: detención, suspensión temporal y evaluación según la TVPRA.

123. Edvard Pettersson, “Juez aprueba acuerdo sobre vivienda de menores inmigrantes, COURTHOUSE NEWS SERVS., 29 de julio de 2022.

124. Flores v. Garland, 2:85-cv-04544-DMG-AGR, Doc. No. 1288, en 2 (C.D. Cal. 23 de septiembre de 2022).

Detención y retención temporal:

Después de que la CBP detiene a una persona (de cualquier edad), se la lleva a un centro de la propia CBP para su evaluación y retención temporal, hasta que se tome una decisión sobre si corresponde repatriarla o transferirla a otro organismo.

Durante mucho tiempo hubo inquietudes sobre el tratamiento a los NNA no acompañados mientras estaban bajo el cuidado del gobierno federal, lo que dio lugar al Acuerdo Flores y a las posteriores iniciativas de monitoreo, como se describió anteriormente. En 2017, el juez que supervisaba el Acuerdo Flores nombró a un coordinador juvenil (*Juvenile Coordinator*, JC) de la CBP para que controle que cumpla el Acuerdo Flores y la TVPRA.¹²⁵ Además, en 2019, la CBP creó la Oficina del Coordinador Juvenil para que trabaje con el JC supervisando e inspeccionando regularmente que la CBP cumpla con los estándares relevantes pertinentes para los NNA no acompañados bajo su custodia. Este trabajo incluye realizar visitas presenciales no anunciadas y entrevistas con NNA y padres.¹²⁶

A pesar de estas iniciativas, se observa preocupación por las organizaciones de la sociedad civil respecto al trato que reciben los NNA no acompañados mexicanos durante sus interacciones con la CBP. En el marco de esta investigación, las organizaciones participantes señalaron que el trato de NNA por parte de la CBP, en general “no es muy bueno”. Si bien falta transparencia en cuanto a lo que realmente sucede dentro de los centros de la CBP, diversas organizaciones han informado y denunciado casos de NNA migrantes privados de su libertad en celdas en habitaciones extremadamente frías, que recibían alimentos malos y, a veces, no se les permitía ducharse. Por estos motivos, los centros de la CBP a veces se conocen como “hieleras” o “perreras”.¹²⁷

Por otro lado, organizaciones entrevistadas para esta investigación informaron acerca de conversaciones en las que funcionarios de primera línea de la CBP declararon que *no querían ser niños y que no contaban con las instalaciones, la capacitación, la capacidad o la contención correctas para cuidar a los NNA*.¹²⁸ Otras organizaciones determinaron que los NNA rara vez tienen voz mientras interactúan con la CBP. Una organización señaló que algunos funcionarios de la CBP son agresivos e incluso violentos con los NNA, les ponen sobrenombres y los empujan al suelo; mientras que otra organización observó que los varones adolescentes reciben un tratamiento particularmente deficiente, ya que a menudo se los considera una amenaza y se les trata agresivamente.¹²⁹

Aparentemente algunos de estos problemas se reconocieron en los últimos años, y la CBP adoptó nuevas medidas, aunque probablemente sea demasiado pronto para determinar cuán efectivas han sido hasta ahora. Por ejemplo, en el año fiscal 2022, el Congreso asignó aproximadamente \$14,55 millones a la CBP para contratar los servicios de al menos dos profesionales de bienestar infantil a tiempo completo con licencia estatal en cada estación de la CBP a lo largo de parte de la frontera entre EEUU y México.¹³⁰ Un reporte de la CBP de principios de 2022, en donde se informó sobre gastos bajo las asignaciones del año fiscal 2021, indicó que se habían contratado y ubicado a lo largo de la frontera entre EEUU y México 252 profesionales médicos de bienestar infantil y 12 profesionales de bienestar infantil pediátricos.¹³¹

125. Servicio de Investigación del Congreso, “Niños, niñas y adolescentes no acompañados extranjeros: una descripción general”, (1 de septiembre de 2021) <https://sgp.fas.org/crs/homesec/R43599.pdf>, en 9.

126. Id.

127. Human Rights Watch. En la “hielera”. Condiciones abusivas para las mujeres y niños en las celdas de detención migratoria en Estados Unidos.

128. Como se señala más arriba, se ha procedido a mantener el anonimato de las organizaciones que señalaron algunas de las afirmaciones señaladas en este informe a petición de las mismas.

129. Mientras que las organizaciones que brindaron información al respecto se mantienen anónimas, es importante señalar que esta situación ya había sido denunciada anteriormente por organizaciones defensoras de NNA migrantes no acompañados en detención en Estados Unidos. Para mayor información ver: ACLU Border Litigation Project. Neglect and Abuse of Unaccompanied Immigrant Children by U.S. Customs and Border Protection. Mayo de 2018. Disponible en: https://www.dropbox.com/s/!plnnuffbwci0xn/CBP%20Report%20ACLU_IHRC%205.23%20FINAL.pdf?dl=0

130. Declaración explicativa conjunta, División F, Departamento de Seguridad Nacional: “Apoyo de bienestar infantil en centros de la CBP”, Ley consolidada de asignaciones, 2022. Pub. L. No. 117-103.

131. CBP, profesionales de bienestar infantil; Reporte del año fiscal 2021 al Congreso (3 de febrero de 2022), disponible en <https://www.dhs.gov/sites/default/files/2022-04/CBP%20-%20Child%20Welfare%20Professionals.pdf>.

También describió los planes para la contratación de puestos para cuidado de NNA a lo largo de la frontera, aunque las contrataciones aún no habían comenzado en ninguno de los lugares, excepto El Paso y Valle del Río Grande al momento del reporte. La CBP indicó, en su entrevista de 2023, que este proceso de contratación ha comenzado.¹³³

Además, la CBP compartió que sus centros están siendo renovados y mencionó un programa piloto que sirve de modelo en guarderías. A través de este programa, los NNA no acompañados serán supervisados por personal de guardería que recibe capacitación especial.¹³⁴ Parte de estas mejoras incluyen “prácticas de retención con reconocimiento de trauma”, como capacitar a funcionarios de la CBP, informar a los NNA sobre el proceso de inmigración, actividades centradas en los NNA dentro de los centros de retención cuando sea posible, mantener unidas a las familias cuando sea posible y brindar un mejor acceso a actividades de higiene necesarias, como ducharse.¹³⁵ La CBP informó que su programa de cuidado con reconocimiento de trauma se desarrolló en consulta con especialistas internos y externos en la materia.¹³⁶ El DHS también señaló que recientemente han ampliado las unidades médicas dentro de los centros de la CBP, y que cuentan con 90 unidades médicas dentro de los centros con acceso a atención las 24 horas del día, los 7 días de la semana, y hay expectativa de que esta cifra aumente.¹³⁷

Sin embargo, diversas organizaciones de la sociedad civil sostienen firmemente que los centros de la CBP nunca serán un entorno adecuado para los NNA, ya que la CBP es un organismo de control y su misión no es acorde al objetivo de proteger a los NNA; por lo que es mejor que los fondos se destinen a los organismos que están preparados y especializados para cuidar NNA.

Adicionalmente, en entrevista para este informe, la CBP también compartió que han creado un Sistema para que los NNA denuncien el incumplimiento de la TVPRA y cualquier maltrato que lleguen a vivir por parte de funcionarios públicos. Estas denuncias se dirigen a un funcionario de investigaciones internas dentro de la CBP, quien también está atento a posibles incumplimientos y violaciones de manera independiente. El funcionario de investigaciones y control interno es responsable de cualquier medida posterior que se tome contra estos incumplimientos. Se informa a los NNA sobre su derecho a denunciar a través de una sesión informativa inicial y a través de pósters en las paredes de los centros de detención. La CBP también emplea una urna sellada y anónima de quejas para alertar sobre posibles incumplimientos o maltratos. Las acusaciones que conduzcan a investigaciones también pueden provenir del Grupo de Monitoreo de Abogados de Flores (*the Flores attorney monitoring group*)¹³⁸, de derivaciones de la ORR, del centro de información de la CBP o de artículos de noticias o cualquier otra fuente en donde se aleguen posibles violaciones.¹³⁹

Evaluación prevista en la TVPRA

Una vez que la CBP confirma que un ciudadano extranjero detenido en la frontera de los EEUU (i) es menor de 18 años, (ii) no se encuentra en situación migratoria legal en EEUU y (iii) no está acompañado por su padre, madre o tutor legal, la CBP clasifica a esa persona como NNA no acompañado. Como se describió anteriormente en la Sección 4.3.1.1, la TVPRA exige que “el Secretario de Seguridad Nacional” también proporcione a los NNA no acompañados mexicanos la evaluación prevista en la TVPRA relacionada con el riesgo de trata y persecución en el país de origen dentro de las 48 horas de la detención.¹⁴⁰ Es importante tener en cuenta que los NNA no acompañados mexicanos no tienen ningún derecho a un abogado durante este proceso.

132. Id.

133. Entrevista con representantes de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. (19 de enero de 2023).

134. Id.

135. Id.

136. Id.

137. Id.

138. Para mayor información acerca de los servicios que provee este grupo, ver: National Center for Youth Law, *Enforce the Flores Settlement Agreement*.

Disponible en: <https://youthlaw.org/initiatives/enforce-flores-settlement-agreement>

139. Id. en 3-4.

140. TVPRA, art. 235(a)(1)

La CBP sigue siendo el organismo que lleva a cabo esta evaluación, aunque el funcionario de la CBP que detiene a un NNA no es, por política, el mismo que lleva a cabo la evaluación según la TVPRA.¹⁴¹ La CBP informó que las evaluaciones de la TVPRA se están llevando a cabo en los centros de la CBP y que el DHS está modernizando muchos de ellos para incluir entornos más aptos para NNA.¹⁴² Esta iniciativa se describe más arriba en más detalle.

La CBP utiliza una herramienta llamada Formulario 93 de la CBP para evaluar a los NNA no acompañados y, en última instancia, tomar las decisiones necesarias según la TVPRA. Este formulario se revisó en marzo de 2019.¹⁴³ Las instrucciones y la descripción del formulario, según lo dispuesto por el gobierno de los EE. UU., se adjuntan como Anexo A. Las instrucciones resumen el deber de los funcionarios de la CBP de evaluar, detectar el miedo a regresar utilizando información verbal y no verbal proporcionada por el NNA, así como su propio criterio independiente, y detectar si existe trata de personas en función de la totalidad de las circunstancias, en lugar de respuestas simples de sí o no. Las instrucciones también incluyen la presunción de que los NNA mayores de 14 años tienen la capacidad de “tomar decisiones independientes” y que los menores de 14 años no, pero que los funcionarios deben considerar la “totalidad de las circunstancias individuales de cada NNA no acompañado”.¹⁴⁴ Las preguntas en sí han sido eliminadas, por lo que no es posible realizar ninguna evaluación del Formulario 93 revisado.¹⁴⁵

Si la evaluación revela que no hay riesgo de trata o miedo a sufrir persecución, y que el NNA es capaz de tomar una decisión independiente con respecto a su devolución, la CBP podrá solicitar que el NNA firme un formulario de salida voluntaria, conocido como Formulario I-770 “Aviso de derechos y solicitud de disposición”. Si bien el DHS emitió normas en 2019 para dejar en claro que el Formulario I-770 debe “proporcionarse, leerse o explicarse al menor o al NNA no acompañado en un idioma o de una manera que comprenda”, esto no parece suceder de manera uniforme. Según un estudio publicado en 2020, alrededor de la mitad de los NNA no acompañados mexicanos repatriados encuestados no comprendieron los formularios que se les pidió que firmaran y contaron que los funcionarios de la CBP no se los explicaron.¹⁴⁶ Además, una de las organizaciones entrevistadas para este informe señaló que los NNA no acompañados mexicanos “muy rara vez” firman formularios de devolución voluntaria, y resalta que algunos NNA son analfabetos y no pueden leer los formularios incluso aunque se los entreguen.¹⁴⁷

El organismo señaló que existen requisitos de capacitación anual y capacitaciones en línea disponibles para sus agentes, incluidas capacitaciones sobre los nuevos procesos y los requisitos de procesamiento de la TVPRA.¹⁴⁸ Las capacitaciones también incluyen formación sobre cómo reconocer a los sobrevivientes de trata de personas y agresión sexual, así como capacitaciones para identificar el trauma en los NNA no acompañados¹⁴⁹ como parte de las nuevas prácticas con un enfoque para el reconocimiento del trauma en la atención a los NNA (*trauma-informed care practices*).¹⁵⁰

A pesar de las iniciativas por capacitar a los funcionarios de la CBP, parece que la evaluación de la TVPRA a menudo no se realiza o es insuficiente.

141. Entrevista con representantes de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. UU. (19 de enero de 2023).

142. Id. en 1-2.

143. Id.; véase también: Guía de evaluación de NNA no acompañados/Formulario 93 de la CBP (revisado) (4 de marzo de 2019), disponible en www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2021-Nov/U.S.B.P.%20Unaccompanied%20Minor%20Screening.pdf.

144. Entrevista con jefe interino de personal Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. UU., en 5; véase también: Anexo A Guía de evaluación de NNA no acompañados/Formulario 93 de la CBP (revisado).

145. Véase: Anexo A; véase también: Guía de evaluación de NNA no acompañados/Formulario 93 de la CBP (revisado) en 2 (4 de marzo de 2019), disponible en www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2021-Nov/U.S.B.P.%20Unaccompanied%20Minor%20Screening.pdf.

146. Estudio y análisis del tratamiento de menores no acompañados mexicanos por parte de Aduanas y Protección Fronteriza, *Journal on Migration and Human Security* (2020), disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2331502420915898>.

147. Por solicitud de la propia organización que brindó la información, se mantiene anónima su identidad.

148. Entrevista con representantes de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. UU.

149. Id. en 3.

150. Trauma-Informed Care, TIC es un enfoque que reconoce el impacto generalizado del trauma en el desarrollo y la salud de los niños (así como de manera más amplia en todos los sistemas de prestación de servicios), aplica este conocimiento del trauma y sus consecuencias en la práctica, y busca activamente prevenir la re-traumatización. Para mayor información al respecto, ver: Miller KK, Brown CR, Shramko M, Svetaz MV. Applying Trauma-Informed Practices to the Care of Refugee and Immigrant Youth: 10 Clinical Pearls. *Children* (Basel). 2019, disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6721394/>

Las OSC entrevistadas contaron que hablaron con funcionarios de primera línea de la CBP que no sabían que están legalmente obligados a evaluar a los NNA no acompañados mexicanos en virtud de la TVPRA o que creían que el requisito de evaluación se había suspendido durante el período de las políticas de cierre fronterizo como los MPP y el Título 42. En otros casos, se identifica que los “niños mochileros” (*backpack kids*) -término que utilizan los agentes de la CBP para referirse a los NNA que han intentado ingresar a los EEUU varias veces y que ya son conocidos por estos funcionarios- son devueltos automáticamente sin evaluación alguna.

Finalmente, si bien la CBP debe recopilar e ingresar la información de identificación de todos los NNA no acompañados en las bases de datos electrónicas del DHS, la CBP informó que no hay mecanismos de seguimiento relacionados con evaluación de la TVPRA, específicamente, pero que cualquier dato recopilado que pueda compartirse con el público se pone a disposición a través del sitio web de la CBP o mediante solicitudes efectuadas en virtud de la Ley sobre libertad de información (*Freedom of Information Act*, FOIA).¹⁵¹

Se informa que muchos NNA no acompañados mexicanos se devuelven sin ningún registro ni procesamiento, aunque puedan tener reclamos de asilo viables.

ICE

El ICE es responsable de transportar físicamente a los NNA no acompañados mexicanos, desde la custodia de la CBP hasta la custodia de la ORR o con fines de repatriación.

En el transcurso de la repatriación de los NNA no acompañados, el ICE debe cumplir con la TVPRA y el Acuerdo Flores, así como con ciertos estándares mínimos de coordinación con gobiernos extranjeros a fin de mitigar posibles riesgos relacionados con la trata de personas que se asocian a la repatriación, lo que incluye (i) garantizar la entrega de NNA a funcionarios gubernamentales extranjeros apropiados, (ii) garantizar que la repatriación se produzca dentro de un “horario hábil razonable”, y (iii) exigir que el personal de la frontera extranjera reciba capacitación sobre los estándares mínimos de repatriación.¹⁵² Para implementar estos requisitos, el ICE ha establecido políticas y estándares para la repatriación de NNA no acompañados, los cuales incluyen lo siguiente:

- Devolver los NNA no acompañados solo durante las horas de luz del día.
- Registrar las transferencias y asegurarse de que los funcionarios gubernamentales receptores o las personas designadas firmen su custodia.
- Devolver los NNA no acompañados a través de un puerto designado para repatriación.
- Proporcionar a los NNA no acompañados la oportunidad de comunicarse con un funcionario consular antes de su salida al país de origen.
- Preservar la unidad de las familias durante la deportación.¹⁵³

Además, el ICE garantiza que sus políticas prevean acuerdos con todas las autoridades extranjeras para proporcionar estándares y políticas de repatriación, y políticas gubernamentales locales para cumplir con dichos acuerdos.¹⁵⁴

Para cualquier repatriación que incluya viajes en avión, las políticas del ICE garantizan que los funcionarios del ICE acompañen a los NNA no acompañados.¹⁵⁵

151. Entrevista con representantes de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. UU.

152. Título 8, U.S.C., art. 1232(a)(2)(C)

153. Servicio de Investigación del Congreso, “Niños, niñas y adolescentes no acompañados extranjeros: una descripción general”, (1 de septiembre de 2021) <https://sgp.fas.org/crs/homsec/R43599.pdf>, en 9, 10.

154. Id. en 10.

155. Id., se cita correspondencia por correo electrónico entre el ICE y el Servicio de Investigación del Congreso sobre las prácticas y políticas del ICE con respecto a los viajes en avión.

Además, cuando un NNA no acompañado mexicano acepta la salida voluntaria y regresa a México en avión, la ORR, el ICE y el Consulado mexicano coordinarán para obtener la documentación de viaje del NNA, contactar a los familiares y reunir a los NNA con sus familias cuando lleguen en avión. Al menos una OSC entrevistada ha informado que esta coordinación en general funciona bien y que el Consulado mexicano es solícito y activo.¹⁵⁶

La repatriación en la frontera parece ser una historia diferente. Los gobiernos de Estados Unidos y México han firmado nueve Acuerdos de repatriación local que cubren puertos de entrada a lo largo de su frontera común. Estos acuerdos exigen que el ICE notifique al Consulado mexicano cada vez que se va a repatriar a un NNA no acompañado mexicano.¹⁵⁷ A pesar de estas políticas y acuerdos escritos, sigue habiendo problemas en cuanto a la forma en que se trata a los NNA no acompañados mexicanos durante la repatriación en la frontera. Algunas de las OSCs entrevistadas han indicado que la situación de reunificación familiar en la frontera es poco clara. Otras han informado casos de NNA no acompañados mexicanos que son devueltos a un punto fronterizo donde no hay personal del Sistema DIF y la familia del NNA está lejos.¹⁵⁸

Como se describe en la Sección 3.4, las autoridades mexicanas informaron que el ICE ha devuelto NNA no acompañados mexicanos a puntos fronterizos irregulares que no están cubiertos por ninguno de los Acuerdos de repatriación local y que no poseen la infraestructura adecuada para recibir adecuadamente al NNA, como el punto fronterizo Palomas en Chihuahua.¹⁶⁰ Esto dificulta la reunificación familiar y es peligroso para el niño. Además, de acuerdo a los testimonios de algunas de las organizaciones entrevistadas, el tratamiento de los niños varía de un punto fronterizo a otro, con relatos más favorables con respecto a las prácticas en los puntos fronterizos de California, y relatos particularmente negativos sobre el tratamiento de los niños en los puntos fronterizos de Texas. Sin embargo, incluso en las mejores circunstancias, existe consenso de que el proceso no es amigable para los NNA.

ORR

De conformidad con la TVPRA, el mandato de la ORR, como dependencia del HHS, es proporcionar la custodia y el cuidado de los NNA no acompañados de una manera que permita que estos “sean asignados de inmediato al entorno menos restrictivo que sea más adecuado al interés superior del NNA”.¹⁶¹

Luego, la ORR toma una decisión sobre la asignación inicial de los NNA no acompañados a refugios, hogares sustitutos u hogares grupales, instalaciones seguras con personal, instalaciones de cuidado seguras, centros residenciales de tratamiento u otros centros de cuidado seguros, ya sea que cuenten con personal de la ORR o de terceros. La responsabilidad de la ORR es administrar las decisiones sobre asignación, teniendo el interés superior del NNA como principio rector, y tomando en cuenta consideraciones tales como: (i) trata u otras inquietudes de seguridad, (ii) necesidades especiales, (iii) antecedentes de abuso sexual, (iv) orientación sexual o identidad de género, (v) ubicación, (vi) si el NNA tiene hermanos bajo custodia de la ORR, (vii) antecedentes conductuales o penales, (viii) peligro para sí mismo o la comunidad, (ix) riesgo de fuga, (x) edad y (xi) duración de la estadía.¹⁶²

156. Id.

157. Véase: Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU., “Acuerdos de repatriación local actualizados entre EE. UU. y México”, (31 de mayo de 2022), disponible en <https://www.dhs.gov/publication/updated-us-mexico-local-repatriation-arrangements>.

158. Se reitera que se mantiene el anonimato de estas organizaciones a petición de las mismas.

159. Con la finalidad de fortalecer el marco bilateral para la protección de ciudadanos mexicanos que son regresados a México por las autoridades migratorias y de control fronterizo de Estados Unidos, se tienen acordados hasta el momento nueve acuerdos de repatriación entre el gobierno estadounidense y el gobierno de México. Estos acuerdos corresponden a las repatriaciones realizadas desde Brownsville, Del Río, El Paso, Laredo, McAllen, Nogales, Presidio, San Diego y Yuma. Para mayor información, ver: U.S. Department of Homeland Security. Up-dated U.S. - Mexico Local Repatriation Arrangements. Disponible en: <https://www.dhs.gov/publication/updated-us-mexico-local-repatriation-arrangements>

160. Informe del SIPINNA: SEGOB/SIPINNA, Comisión de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, Informe 2019–2020 (diciembre de 2020), páginas 16-17.

161. § 235(a)-235(d) of TVPRA; 8 U.S.C. §1232(c)(2).

162. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU., Oficina de Reasentamiento de Refugiados, “Guía de políticas del Programa para niños no acompañados de la ORR”, (19 de julio de 2021) <https://www.acf.hhs.gov/orr/policy-guidance/unaccompanied-children-program-policy-guide-section-1#1.1>.

Después de tomar una decisión sobre la asignación inicial del NNA, la ORR comunica la asignación al DHS, y el ICE transporta al NNA al centro designado por la ORR. Luego, la ORR realiza su propio proceso de admisión, que incluye un examen médico del NNA no acompañado, la recopilación de antecedentes biográficos, una evaluación de los motivos por los que el NNA llegó a los EE.UU., experiencias traumáticas pasadas, necesidades médicas y si algún familiar se encuentra en los EE.UU.¹⁶³

En función de la decisión de asignación inicial, la ORR debe reevaluar, al menos cada 30 días, el nivel de cuidado y la asignación del NNA no acompañado a un centro para evaluar si el cuidado brindado es adecuado, teniendo en cuenta factores como los anteriores y el comportamiento del NNA no acompañado mientras se encuentra alojado en los centros de la ORR.

Después de la asignación inicial, la ORR determinará si el NNA puede ser entregado a un familiar o patrocinador en los Estados Unidos o si corresponde otra asignación, como cuidado tutelar a largo plazo.¹⁶⁴ El Acuerdo Flores establece una jerarquía de preferencia de patrocinadores que la ORR debe cumplir al asignar al NNA no acompañados: los padres tienen mayor prioridad, mientras que un adulto o entidad aprobada por la ORR tiene menor prioridad. Cuando un NNA no acompañado debe reunirse con un padre o patrocinador, este debe proporcionar cierta documentación a la ORR con respecto a su voluntad y capacidad para ocuparse del bienestar físico y mental del NNA no acompañado.¹⁶⁵ Si bien no tener un estatus migratorio no descalifica a un padre, madre o patrocinador, debe tenerse en cuenta que la ORR realiza verificaciones de antecedentes, lo que puede revelar el estatus migratorio. La ORR establece en su propia guía de políticas que “no utiliza ni comparte ninguna información con fines de cumplimiento de la ley migratoria”.¹⁶⁶ Cuando no es posible identificar a un patrocinador o a alguno de los padres, la ORR debe proporcionar cuidado a largo plazo al NNA no acompañado mientras su situación queda pendiente.¹⁶⁷ En algunos casos, los NNA no acompañados pueden derivarse a centros de cuidado alternativo privados para que reciban cuidado a largo plazo, como en el caso del Young Center.¹⁶⁸

Una mejora con respecto a 2011 informada por la ORR es que ahora comprenden mejor las necesidades relativas a idiomas indígenas y mejoraron su capacidad de proporcionar servicios lingüísticos adecuados.¹⁶⁹ Señalaron que, si bien se esfuerzan por proporcionar interpretación a todos los hablantes de idiomas indígenas, sigue siendo difícil encontrar recursos de interpretación permanentes de tales lenguas.¹⁷⁰

Como se analiza con más detalle en la Sección 4.3.2.2 de este informe, la ORR también tiene divisiones especializadas que prestan servicios adicionales cuando se determina que un NNA no acompañado ha sido víctima de agresión sexual (la División de Prevención de Abuso Sexual) o de trata (la Oficina de Trata de Personas).¹⁷¹

Además, la ORR proporciona servicios posteriores a la entrega del NNA no acompañado a aquellas personas a quienes se les confió su cuidado.¹⁷² Por ejemplo, la ORR cuenta con una línea de ayuda nacional que atiende llamadas de los NNA no acompañados y sus familias para conectarlos con recursos de su comunidad o para ocuparse de las inquietudes informadas.¹⁷³

163. Entrevista con asesora sénior de políticas, Oficina de Reasentamiento de Refugiados, en 2.

164. Id.

165. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU., Oficina de Reasentamiento de Refugiados, “Guía de políticas del Programa para niños no acompañados de la ORR”, (19 de julio de 2021) <https://www.acf.hhs.gov/orr/policy-guidance/unaccompanied-children-program-policy-guide-section-1#1.1>.

166. ORR, Guía de políticas del programa para niños no acompañados: Sección 2, en 2.6, disponible en <https://www.acf.hhs.gov/orr/policy-guidance/unaccompanied-children-program-policy-guide-section-2>.

167. Id.

168. Entrevista con asesora sénior de políticas, Oficina de Reasentamiento de Refugiados, en 9.

169. Id.

170. Id.

171. Entrevista con Leah asesora sénior de políticas, Oficina de Reasentamiento de Refugiados, en 8.

172. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU., Oficina de Reasentamiento de Refugiados, “Guía de políticas del Programa para niños no acompañados de la ORR: Sección 6 (19 de julio de 2022), disponible en <https://www.acf.hhs.gov/orr/policy-guidance/unaccompanied-children-program-policy-guide-section-6>.

173. Id.

Sin embargo, solo alrededor del 25 % de los NNA no acompañados reciben actualmente estos servicios posteriores a su salida, y los funcionarios de la ORR sostienen que se necesitan fondos adicionales para que el organismo pueda ampliar estos servicios.¹⁷⁴

Las OSC han informado en las entrevistas realizadas que, a diferencia de la CBP, cuando los NNA quedan bajo custodia de la ORR en instalaciones estándar, generalmente los tratan bien y reciben educación, asistencia médica y servicios legales a través de proveedores de servicios legales, y que la ORR trabaja rápidamente para reunir a los NNA con sus familias. Si bien el organismo afirma que están tratando de mejorar los procesos de gestión de casos y recopilación de datos y que les gustaría ampliar estos servicios posteriores a la entrega del menor, también informan que en la última década mejoraron en cuanto a acceso al idioma, competencia cultural, capacitación del personal en torno al trauma y expansión de servicios legales.¹⁷⁵

Centros de atención de flujo y Centros de admisión de emergencia

A pesar de que a lo largo este informe existe una impresión más positiva de la atención proporcionada a los NNA no acompañados por la ORR con respecto a lo documentado en 2011, se han informado problemas significativos en los centros temporales de la ORR, los cuales se utilizan cuando la entidad no tiene capacidad suficiente para albergar inmediatamente a todos los NNA no acompañados bajo custodia de la CBP.

Como se describe con mayor detalle en la Sección 8.3.2.1, una variedad de factores, incluida la pandemia de COVID-19 y cambios en la política de los EEUU, condujeron a una disminución en la capacidad de la ORR, además del aumento en los NNA no acompañados que ingresaron a los Estados Unidos. Esto hizo que la ORR albergara a NNA no acompañados en dos tipos de centros no autorizados: Centros de atención de flujo (*Influx Care Facilities*, ICF) y Centros de admisión de emergencia (*Emergency Intake Sites*, EIS).

- **La ORR** está facultada para abrir un ICF “cuando la red de proveedores de atención autorizados [de la ORR] no cuenta con camas suficientes para proporcionar refugio y servicios durante un flujo grande o una emergencia”.¹⁷⁶ Están destinados a ser una solución temporal, por lo que no están obligados a tener un permiso o pueden estar exentos de los requisitos de permisos por parte los organismos estatales o locales que rigen los permisos.¹⁷⁷ No obstante, deben “cumplir con las políticas de la ORR y (...) cumplir en la mayor medida posible con las leyes y disposiciones de bienestar infantil del estado”.¹⁷⁸
- **Los EIS**, por el contrario, son un nuevo tipo de centro proveedor de atención introducido por la ORR en 2021 para reducir la cantidad de NNA bajo custodia del DHS y, al mismo tiempo, ampliar la capacidad de la ORR.¹⁷⁹ Los EISs (1) buscan ser centros a corto plazo, que generalmente están abiertos durante menos de seis meses; y (2) no están autorizados por ningún estado. Los EIS se abren en caso de una grave escasez de camas en la red de proveedores de atención autorizados y los ICF de la ORR. Esto se define como aquella situación en la que la ORR no pueda aceptar derivaciones de NNA para su asignación a ICF y centros con permiso estatal, lo que daría lugar a que los NNA permanezcan bajo custodia del DHS durante más de 72 horas sin una decisión respecto de su asignación. El HHS designa tres niveles operativos de EIS: (1) EIS abierto de 0 a 120 días; (2) EIS abierto de 121 a 180 días; y (3) EIS abierto durante más de 181 días. En función del nivel que corresponda a un EIS, se espera que el centro proporcione diferentes niveles de servicios a las personas migrantes bajo su custodia.¹⁸⁰

174. Entrevista con asesora sénior de políticas, Oficina de Reasentamiento de Refugiados, en 9.

175. Entrevista con asesora sénior de políticas, Oficina de Reasentamiento de Refugiados, en 3-5.

176. El centro de atención de flujo y los centros de admisión de emergencia de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados no resguardaron adecuadamente a los niños, niñas y adolescentes no acompañados frente a la COVID-19, A-06-21-07002 (hhs.gov), disponible en <https://oig.hhs.gov/oas/reports/region6/62107002.pdf>, en 3.

177. Id. en 3.

178. Id. en 3.

179. Office of Inspector General, Health and Human Services, “Operational Challenges Within ORR and the ORR Emergency Intake Site at Fort Bliss Hindered Case Management for Children,” Sept. 2022, available at <https://oig.hhs.gov/oei/reports/OEI-07-21-00251.pdf> [hereinafter HHS OIG Report].

180. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU., Oficina de Reasentamiento de Refugiados, “Guía de campo n.º 13: Instrucciones y estándares para centros de admisión de emergencia (EIS), octubre de 2022, en 2.

Al inicio de la pandemia de COVID-19, la ORR determinó que “se necesitaba capacidad adicional para manejar la creciente cantidad de NNA no acompañados derivados por el DHS e implementar estrategias de mitigación de la COVID-19”.¹⁸¹ En consecuencia, “la ORR reactivó los ICF y, junto con la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias, el Departamento de Defensa y el HHS, abrió un total de 14 EIS temporales a lo largo de la frontera sur de los EEUU y en el interior del país”.¹⁸² Como se describe en la Sección 4.3.2.1, hubo fuertes quejas por informes de instalaciones y servicios inadecuados para los NNA que se encontraban en estos centros, y se llevó a cabo una investigación gubernamental, lo que dio lugar a la emisión de un reporte y recomendaciones para prevenir futuras fallas.¹⁸³

USCIS

La USCIS procesa las solicitudes de ayuda migratoria, incluidos pedidos de asilo, presentadas por los NNA no acompañados y otros inmigrantes.

La USCIS también realiza entrevistas de temor creíble para adultos detenidos y familias que manifiestan temor de regresar a su país de origen cuando intentan ingresar a los Estados Unidos sin autorización. Debido a que evaluar una solicitud de asilo o la existencia de temor creíble de sufrir persecución es una cuestión legal compleja que requiere una comprensión profunda de la legislación, las disposiciones y la jurisprudencia, todos los funcionarios de asilo de la USCIS reciben capacitaciones y pautas especializadas y continuas para realizar entrevistas con personas que buscan protección y para resolver las acciones de asilo.¹⁸⁴

Además, la USCIS reconoce que las personas que buscan protección pueden haber experimentado traumas o poseer otras vulnerabilidades, por lo que es vital contar con capacitación y atención especializada adicional para realizar entrevistas y evaluar sus casos. Por ejemplo, según las pautas de la USCIS, los funcionarios deben realizar “entrevistas acordes para niños, niñas y adolescentes teniendo en cuenta su edad, etapa de desarrollo del lenguaje, antecedentes y nivel de sofisticación”.¹⁸⁵ Además, de conformidad con las pautas de la USCIS, el funcionario de asilo de la USCIS debe tener en cuenta la edad al evaluar una declaración de asilo, dada la posibilidad de que un NNA pueda tener un conocimiento más o menos limitado de los eventos según su edad o si el daño sufrido puede equivaler a persecución.¹⁸⁶ Si un funcionario de la USCIS determina que un NNA no acompañado no reúne los requisitos para que se le conceda asilo y el NNA no acompañado no tiene otra forma de estatus migratorio legal, el funcionario de la USCIS lo derivará nuevamente a la EOIR, es decir, al Tribunal de Inmigración.

También es importante tener en cuenta que, si bien todos tienen derecho a contratar a un abogado para que los represente en las solicitudes efectuadas ante la USCIS, nadie tiene derecho a tener un asesor legal gratuito y designado ante la USCIS, ni siquiera los NNA no acompañados.



181. Reporte de la OIG del HHS en 2.

182. Id. en 3.

183. Id. en 3.

184. Véase: Título 8, C.F.R., 208.1(b); véase también: Programas de capacitación de la División de Asilo, U.S.C.I.S., disponible en <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/asylum/asylum-division-training-programs>.

185. Véase, p. ej.: Refugiados, asilo y operaciones internacionales, Curso de capacitación para funcionarios de la División de Asilo (31 de marzo de 2012), disponible en <https://www.aila.org/infonet/uscis-releases-raio-training-course-on-affirmative>, en donde se ordena a los funcionarios que revisen Joseph E. Langlois, “Procedimientos actualizados para acciones de solicitantes principales menores, incluidos cambios en RAPS”, memorando interno, 14 de agosto, 2007; y, Joseph E. Langlois, “Implementación de cambios reglamentarios que proporcionan a la USCIS jurisdicción inicial sobre solicitudes de asilo presentadas por niños extranjeros no acompañados”, memorando interno, 29 de marzo de 2009.

186. Joseph E. Langlois, “Procedimientos actualizados para acciones de solicitantes principales menores, incluidos cambios en RAPS”, memorando interno, 14 de agosto de 2007; y, Joseph E. Langlois, “Implementación de cambios reglamentarios que proporcionan a la USCIS jurisdicción inicial sobre solicitudes de asilo presentadas por niños extranjeros no acompañados”, memorando interno, 29 de marzo de 2009.

EOIR

La EOIR es una división dentro del Departamento de Justicia (a menudo denominada simplemente “Tribunal de Inmigración”) que administra los procedimientos de deportación y resuelve los casos de inmigración.

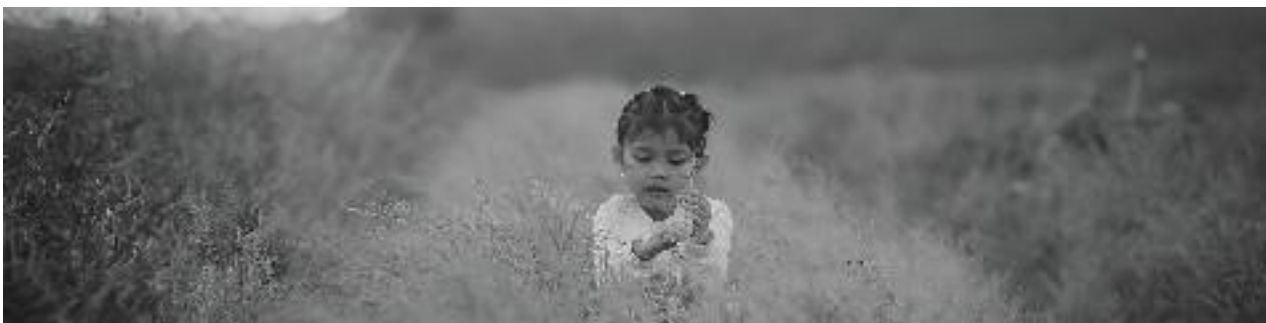
Es el foro a través del cual el gobierno de los EEUU puede presentar cargos de que un NNA no acompañado es deportable, y el NNA no acompañado, por su parte, puede presentar un recurso frente a la deportación. La EOIR tiene una política escrita de 2017 que proporciona orientación a los jueces de inmigración para la resolución de casos de NNA no acompañados, y que generalmente fomenta prácticas amigables con los niños y acceso a un abogado.¹⁸⁷

Sin embargo, la política de 2017 en realidad da marcha atrás con una política de 2007 que contenía expresiones más firmes sobre los derechos de los NNA, y gran parte de las sugerencias de la política no se implementan en la práctica, ya que muchas de ellas están sujetas a advertencias tales como “en la medida en que los recursos y el tiempo lo permitan”...¹⁸⁸ Además, algunas de las organizaciones entrevistadas informan que los jueces de inmigración, a diferencia de los funcionarios de la USCIS, no reciben ninguna capacitación especializada en torno a la resolución de los casos de NNA no acompañados, y los defensores en general denuncian que el Tribunal de Inmigración no es un entorno apto para NNA.¹⁸⁹ Y, al igual que con la USCIS, todas las personas afectadas por procedimientos de deportación tienen derecho a contratar a un abogado que las represente, pero no hay derecho a que se designe un abogado a quienes no puedan pagarlo, ni siquiera a los NNA.

En consecuencia, muchos NNA no acompañados siguen sin tener quien los represente ante el Tribunal de Inmigración. Los y las defensoras de derechos han solicitado la representación universal de los NNA no acompañados ante el Tribunal de Inmigración, similar a lo que ocurre con los defensores públicos en los tribunales penales.

4.3.2.1. Políticas y acciones más recientes

Como se describe en la Sección 4.1, la política federal que se aplica a las personas migrantes que cruzan la frontera entre EE. UU. y México ha estado sujeta a cambios frecuentes y sustanciales desde 2011 y, en particular, en los últimos siete años. Si bien estos cambios en las políticas no apuntaban directamente a los NNA no acompañados mexicanos, de todos modos afectaron la experiencia de estos NNA mexicanos que ingresaban a los Estados Unidos. Incluso cuando la política federal explícitamente exceptuaba a los NNA no acompañados o ciudadanos mexicanos, como fue el caso con los MPP y, por momentos, el Título 42, la implementación de estas políticas causó una gran confusión en la frontera y afectó a los NNA no acompañados mexicanos que buscaban refugio en los Estados Unidos.



¹⁸⁷. Departamento de Justicia de los EE. UU., Oficina Ejecutiva para la Revisión de la Inmigración, memorándum de políticas y procedimientos operativos, 17-03: Pautas para los casos del Tribunal de Inmigración que involucran a menores, incluidos niños extranjeros no acompañados, MaryBeth Keller, jueza principal de inmigración, 20 de diciembre de 2017. Este memorándum actualiza el OPPM 07-01 del 22 de mayo de 2007.

¹⁸⁸. CLINIC, La EOIR revisa la guía sobre casos del Tribunal de Inmigración que involucren a menores (1 de febrero de 2018), disponible en <https://cliniclegal.org/resources/childrens-issues/eoir-revises-guidance-immigration-court-cases-involving-juveniles>

¹⁸⁹. Información proporcionada en entrevistas por personas expertas en la defensa de NNA no acompañados trabajando en organizaciones no gubernamentales en Estados Unidos, quienes solicitaron mantener de manera anónima su identidad.

Política de medición y permanencia en México

Si bien la ley de los EE. UU. exige que cualquier persona que llegue a la frontera tenga la oportunidad de buscar asilo, en 2016, la CBP implementó un proceso conocido como “medición”, que “limit[ó] la cantidad de personas autorizadas a acceder al proceso de asilo cada día en los puertos de entrada a través de la frontera”.¹⁹⁰ En la práctica, el uso de la medición dejó varados a miles de solicitantes de asilo en México mientras esperaban para comenzar el proceso de asilo.

En relación con esto, en enero de 2019, la Administración de Trump tomó medidas adicionales para evitar que los solicitantes de asilo ingresaran a los EE.UU. a través de un programa llamado Protocolos de protección a migrantes (MPP), conocidos coloquialmente como el programa “Quédate en México”.¹⁹¹ Los MPP exigían que los solicitantes de asilo esperaran en México hasta la resolución de sus acciones de asilo en EE.UU.¹⁹²

En particular, las políticas expresamente no se aplicaban a ciudadanos mexicanos de cualquier edad ni a NNA no acompañados de cualquier nacionalidad.¹⁹³ Sin embargo, los informes de los medios de comunicación en ese momento descubrieron “que los mexicanos y los niños no acompañados se vieron obligados a esperar en México por la medición o simplemente habían sido rechazados sin que se les permitiera solicitar asilo”.¹⁹⁴ Además de los informes de los medios de comunicación, varias OSC con las que hablamos observaron casos de NNA no acompañados mexicanos que habían sido rechazados durante los MPP sin ser debidamente evaluados, posiblemente debido a la implementación de tantas políticas nuevas (incluidos los MPP y el Título 42) en la frontera y la confusión resultante entre los funcionarios de la CBP.

Si bien la práctica de la medición ya no está vigente¹⁹⁵, se ha demostrado que la cancelación de los MPP es un problema más complicado. Si bien la Administración de Biden intentó dar de baja el programa (y no se están llevando a cabo nuevas inscripciones según los MPP), el destino del programa aún está en manos de los tribunales.¹⁹⁶

Título 42: Expulsiones

En marzo de 2020, en respuesta a la COVID-19, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (Centers for Disease Control and Prevention, CDC), entidad que forma parte del HHS, emitió una norma final provisional que prohibía la “introducción” a los Estados Unidos de ciertas personas que ingresaban a los Estados Unidos desde México o Canadá, independientemente de si necesitaban protección de asilo.¹⁹⁷

190. American Immigration Council, “Medición y retrocesos en materia de asilo”, 8 de marzo de 2021, disponible en <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/metering-and-asylum-turnbacks>.

191. Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU., “La secretaria Kirstjen M. Nielsen anuncia una acción histórica para enfrentar la inmigración ilegal”, 20 de diciembre de 2018.

192. Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU., memorando de Kirstjen M. Nielsen, sec. de Seguridad Nacional, “Pauta de la política para la implementación de los Protocolos de protección a migrantes”, 25 de enero de 2019.

193. Departamento de Seguridad Nacional, Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. UU., “Principios rectores de los MPP”, 28 de enero de 2019.

194. American Immigration Council, “Medición y retrocesos en materia de asilo”, 8 de marzo de 2021, disponible en <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/metering-and-asylum-turnbacks>; véase: Molly Hennessy-Fiske y Wendy Fry, “Frustración por la espera de solicitantes de asilo mexicanos en varios cruces fronterizos”, L.A. Times, 30 de septiembre de 2019, disponible en <https://www.latimes.com/world-nation/story/2019-09-30/u-s-customs-blocking-mexican-asylum-seekers-at-multiple-border-crossings>.

195. En noviembre de 2021, la CBP rescindió la política de medición. Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU., memorando de Troy A. Miller, com. interino, Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. UU., “Guía para el manejo y el procesamiento de no ciudadanos indocumentados en los puertos de entrada terrestres de la frontera sudoeste”, en 2, 1 de noviembre de 2021, disponible en <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2021-Nov/CBP-mgmt-processing-non-citizens-sw-b-lpoes-signed-Memo-11.1.2021-508.pdf>.

196. Véase: *State of Texas v. Joseph R. Biden*, 2:21-cv-00067 (N.D. Tex. 2021). Disponible en: <https://www.courtlistener.com/docket/59815977/state-of-texas-v-joseph-r-biden/>

197. Control de enfermedades transmisibles; cuarentena extranjera: suspensión de la introducción a los Estados Unidos de personas provenientes de lugares o países extranjeros designados con fines de salud pública, 85 Reg. Fed. 16 559 (20 de marzo de 2020) (codificado como Título 42, C.F.R., art. 71). Disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/24/2020-06238/control-of-communicable-diseases-foreign-quarantine-suspension-of-introduction-of-persons-into>.

Los NNA no acompañados, incluidos los mexicanos, estuvieron sujetos a esta orden hasta enero de 2021, cuando la Administración Biden emitió una excepción al proceso de expulsión del Título 42 para los NNA no acompañados.¹⁹⁸ La Política del Título 42 finalizó el 11 de mayo de 2023, cuando finalizó la declaración federal de emergencia de salud pública por COVID-19.¹⁹⁹

En el año siguiente a la implementación del Título 42, hubo una reducción considerable en las derivaciones a la ORR efectuadas por la CBP durante 2020, ya que menos cantidad de NNA no acompañados ingresaron al país.²⁰⁰ Después de que los NNA no acompañados quedaron exentos de la política en enero de 2021, la cantidad de NNA no acompañados derivados a la ORR por la CBP aumentó significativamente a medida que fue aumentando la cantidad de NNA no acompañados que llegaban a la frontera de los EE.UU.²⁰¹ Si bien en este momento se desconocen las cifras exactas, según observaron algunos defensores e informes de los medios, la exención de los NNA no acompañados de la política del Título 42 condujo a la separación de familias, ya que los padres desesperados enviaban a sus hijos solos con la esperanza de que los clasificaran como NNA no acompañados y les permitieran ingresar a los Estados Unidos.²⁰²

Reducción de la capacidad de refugio de la ORR y uso de centros de admisión de emergencia

Durante la Administración Trump, como consecuencia del Título 42, disminuyeron sustancialmente las derivaciones de la CBP a la ORR, ya que los NNA no acompañados fueron expulsados sumariamente de los Estados Unidos sin una evaluación de sus solicitudes de asilo.²⁰³ A medida que bajaba la demanda de servicios de la ORR, se fue produciendo una disminución de la capacidad.²⁰⁴ La capacidad de la ORR continuó disminuyendo después del brote de la pandemia de COVID-19 cuando se implementaron medidas de distanciamiento social para proteger la salud de los NNA no acompañados que estaban bajo su cuidado.²⁰⁵

En consecuencia, la capacidad de la ORR era muy baja cuando la Administración de Biden levantó la política de expulsión del Título 42 para los NNA no acompañados, y estos comenzaron a ingresar en masa a los EE.UU. nuevamente. Debido a que la ORR no tenía el espacio o el personal necesario para recibir y cuidar a todos los NNA no acompañados que la CBP ahora les estaban derivando, la CBP se vio obligada a continuar la custodia de los NNA no acompañados en sus propios centros por plazos mucho mayores a los permitidos por la ley.²⁰⁶

En respuesta a este desastre, la Administración de Biden contrató a la FEMA para que llevara a cabo acuerdos con otros organismos para cubrir la llegada de NNA no acompañados, lo que dio lugar a la apertura de 14 centros

198. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU., Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, "Aviso de excepción temporal de expulsión de niños no acompañados que no sean ciudadanos hasta la próxima determinación de salud pública", 86 Registro Federal 9942, 17 de febrero de 2021 [sic].

199. Véase: Política de declaración de administración: "H.R. 382. Proyecto de ley para terminar la emergencia de salud pública declarada con respecto a la COVID-19" y "H.J. Res. 7. Resolución conjunta relacionada con una emergencia nacional declarada por el presidente el 13 de marzo de 2020", 30 de enero de 2023, disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/01/SAP-H.R.-382-H.J.-Res.-7.pdf>.

200. Véase: Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU., "Hoja informativa sobre niños no acompañados", 27 de enero de 2023, disponible en <https://www.hhs.gov/sites/default/files/uac-program-fact-sheet.pdf> (que indica que la ORR recibió 50 000 derivaciones menos de NNA no acompañados entre el año fiscal 2019 y el año fiscal 2020).

201. "Crecientes cantidades de niños intentan ingresar a los EE. UU.", TRAC IMMIGRATION, 28 de junio de 2022.

202. Véase: Adam Isacson, "Actualización semanal de la frontera entre EE. UU. y México: Título 42: Resolución, 'autoseparaciones' de familias, más ahogamientos, vuelos de expulsión a Haití", WOLA, 27 DE MAYO DE 2022, disponible en <https://www.wola.org/2022/05/weekly-u-s-mexico-border-update-title-42-ruling-family-self-separations-more-drownings-haiti-expulsion-flights/> (que indica que "[a]proximadamente 33 veces al día en 2021... una familia expulsada en México... ,autoseparada"); Camilo Montoya-Galvez, "12 212 niños migrantes reingresaron solos y quedaron bajo custodia fronteriza de los EE. UU. en 2021 después de haber sido expulsados", Noticias de CBS, 20 DE MAYO DE 2022, disponible en <https://www.cbsnews.com/news/immigration-migrant-children-us-border-custody-unaccompanied-minors-2021/> (que identifica "una de las consecuencias no deseadas de la política del Título 42" que se produce cuando "padres migrantes optan por "separarse" de sus hijos para que puedan ingresar a los EE. UU. como menores no acompañados").

203. Véase: Samantha Artiga y Drishi Pillai, "Título 42 y sus efectos sobre familias migrantes", KAISER FAMILY FOUNDATION, 26 de mayo de 2022.

204. Id.

205. Mark Greenberg, "Obstáculos de la pandemia: aumenta la llegada de menores no acompañados mientras que la falta de preparación previa limita la respuesta", INSTITUTO DE POLÍTICA MIGRATORIA, marzo de 2021.

206. Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU., "Declaración del secretario de Seguridad Nacional Alejandro N. Mayorkas sobre la situación en la frontera sudoeste", 16 de marzo de 2021.

temporales de admisión de emergencia (EIS) de la ORR a lo largo de la frontera.²⁰⁷ Hubo fuertes quejas por la deficiente gestión de casos y tratamiento de los NNA en los EIS, lo que dio lugar a un reporte de 2022 de la Oficina del Inspector General, el cual señaló las deficiencias de los EIS, la falta de preparación, y realizó varias recomendaciones relacionadas con los servicios que deben ofrecerse a los NNA en tales centros, así como las medidas que deben tomarse ahora para prepararse para futuras olas.²⁰⁸

4.3.2.2. Contención a sobrevivientes de trata de personas y otros tipos de violencia o trauma

Cuando se identifica que un NNA no acompañado ha sido víctima de agresión sexual, ya sea por hechos ocurridos antes o después de su llegada a los Estados Unidos, una división dentro de la ORR, el departamento de Prevención del Abuso Sexual, investiga y aborda los incidentes.²⁰⁹ Del mismo modo, cuando se identifica que un NNA ha sido víctima de trata, la ORR debe notificar a otra división dentro del HHS, la Oficina de Trata de Personas.²¹⁰ Además, si se determina que el patrocinador de un NNA no acompañado ha sido identificado por una víctima de trata, la ORR debe tomar medidas adicionales para examinar al patrocinador al cual está previsto entregarle el NNA no acompañado.²¹¹

Sin embargo, es importante reiterar cuán pocos son los NNA no acompañados mexicanos que efectivamente tienen acceso a los servicios de la ORR, ya que a la gran mayoría no se les realiza la adecuada evaluación prevista en la TVPRA y se los devuelve a México de inmediato.

La ORR también proporciona servicios posteriores a la entrega del NNA no acompañado a aquellas personas a quienes se les confió su cuidado.²¹² Por ejemplo, la ORR cuenta con una línea de ayuda nacional que atiende llamadas de los NNA no acompañados y sus familias para conectarlos con recursos de su comunidad o para ocuparse de las inquietudes informadas.²¹³ En un sentido similar, la ORR también mantiene un centro de llamadas donde los niños liberados pueden informar presuntos incidentes de abuso sexual o acoso sexual ocurridos con los proveedores de atención de la ORR.²¹⁴ Sin embargo, los funcionarios de la ORR sostienen que se necesitan fondos adicionales para que el organismo pueda ampliar estos servicios.²¹⁵

La atención en estos casos también se realiza a través de la CBP y sus ya mencionadas prácticas con un enfoque para el reconocimiento del trauma en la atención a los NNA, las cuales incluyen mantener unidas a las familias, informar a los NNA sobre el proceso de inmigración y ofrecer actividades adecuadas para los NNA.²¹⁶ La CBP brinda capacitación a sus agentes de primera línea, lo cual se centra en las experiencias traumáticas por trata de personas y agresión sexual y el trauma causado.²¹⁷ El personal médico cuenta con capacitación específica para identificar traumas psicológicos y mentales en los NNA no acompañados, y el personal médico proporciona capacitación anual a los funcionarios de la CBP sobre cómo identificar trauma en los NNA no acompañados.²¹⁸

207. Oficina del Inspector General, Salud y Servicios Humanos, "Las dificultades operativas dentro de la ORR y del centro de admisión de emergencia de la ORR en Fort Bliss obstaculizaron el manejo de casos de niños", septiembre de 2022, disponible en <https://oig.hhs.gov/oei/reports/OEI-07-21-00251.pdf>.

208. Id.

209. Entrevista con asesora sénior de políticas, Oficina de Reasentamiento de Refugiados, en 8.

210. Id.

211. Id.

212. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU., Oficina de Reasentamiento de Refugiados, "Guía de políticas del Programa para niños no acompañados de la ORR: Sección 6 (19 de julio de 2022), disponible en <https://www.acf.hhs.gov/orr/policy-guidance/unaccompanied-children-program-policy-guide-section-6>.

213. Id.

214. Id.

215. Entrevista con asesora sénior de políticas, Oficina de Reasentamiento de Refugiados, en 9.

216. Entrevista con el DHS y la CBP, en 3.

217. Interview with DHS and CBP, at 2.

218. Id. at 3.

5. RESPUESTA INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ MEXICANA EN LA FRONTERA



5.1. Respuesta del Estado Mexicano

5.1.1. Valoración de los avances en políticas y procedimientos de atención y protección

Como se ha señalado en el capítulo legal de este informe, los avances normativos para la protección de la niñez en movilidad han sido muy significativos en México en los últimos años. La aprobación de la LGDNNA y su Reglamento en 2014 y 2015 respectivamente, vinieron a establecer un enfoque más protector de la niñez, incluida la que está vinculada con la movilidad humana. Acercando más la normativa e institucionalidad mexicana a la consideración del niño y niña como sujetos de derechos, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Los avances vinculados con la LGDNNA se ven reflejados en el marco normativo de la gran mayoría de los estados fronterizos del norte de México, las cuales contemplan leyes estatales tanto en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, como en materia de atención y protección a personas migrantes y en movilidad humana, como lo muestran los casos de Baja California, Chihuahua, Coahuila y Sonora. Aún hay pendientes legislativos en estados como Nuevo León y Tamaulipas -que únicamente cuenta con una Ley para los derechos de los NNA-.¹¹⁹ No obstante, la aproximación para la atención a las infancias repatriadas en las leyes estatales sigue enfatizando sobre la reunificación familiar como mejor alternativa; y

varias de éstas merecen de una revisión y actualización conforme a lo establecido en la LGNNA y de acuerdo a las competencias que tienen las Procuradurías de Protección a NNA en materia de infancias migrantes. Sin embargo, el hecho de que existan marcos normativos estatales, sin duda representa un gran avance y un punto de partida importante para la protección de la niñez migrante noacompañada.

Estos cambios han marcado indudablemente la respuesta institucional que el país está ofreciendo a la niñez en movilidad, sea nacional o extranjera que vive o transita por el país. Una respuesta que ha sido reforzada también en materia de cuidados alternativos dirigido a la niñez no acompañada, con la unificación y homologación de los albergues en los Centros de Asistencia Social (CAS), los cuales han tenido un importante desarrollo normativo para cuidar sus procedimientos y condiciones, con Reglamentos emitidos por el Sistema DIF.

La respuesta institucional también ha estado marcada especialmente por la creación de las Procuradurías de Protección de la niñez en los tres órdenes de gobierno.

219. Baja California cuenta con la Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California publicada en 2014, en la cual se hace mención sobre la reunificación familiar en casos de NNA migrantes no acompañados acorde a su interés superior (art. 29, Fracc. II); así como con la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California de 2015. Chihuahua cuenta con la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes para el Estado de Chihuahua publicada en 2022, en la cual se hace referencia a su normativa estatal para la protección de NNA, la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua, publicada en 2012, un par de años previo a la publicación de la LGNNA. Coahuila cuenta con la Ley de Atención y Protección a Migrantes y Movilidad Humana para el Estado de Coahuila de Zaragoza de 2019, así como la Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en 2014. Sonora cuenta con la Ley de Migración Estatal de 2009 y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes publicada en 2015. Por su parte, Tamaulipas cuenta únicamente con un Reglamento Interior del Instituto Tamaulipeco para los Migrantes de 2014, y con la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tamaulipas de 2015. En el caso de Nuevo León, se cuenta con la Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León, publicada en 2006.

La puesta en marcha de esta institución, atribuyéndole la representación jurídica, y el seguimiento a la restitución de derechos de los NNA en riesgo, puede ser clave para generar procedimientos de determinación del interés superior más garantistas e integrales, y para la plena restitución de derechos de los NNA.

La necesaria armonización de este nuevo marco normativo e institucional con otras legislaciones que afectan a los NNA ha sido lenta pero se va desarrollando por el poder Legislativo y poniendo en práctica. Particularmente en temas de movilidad humana, la armonización de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político con la Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes ha tardado más de 6 años, hasta que se aprobó en noviembre de 2020, entrando en vigor en febrero de 2021. Esto ha permitido, no con pocas resistencias, que se apliquen de manera efectiva principios consagrados en la LGDNNA, como la no detención y la necesaria regularización de los NNA extranjeros, así como que se hayan establecido bases legales para pensar en modelos de cuidado alternativo donde se recurra lo menos posible a la institucionalización.

Como ejemplo de resultados generados por esta armonización, pero también de sus retos para una implementación efectiva, en el periodo comprendido entre enero de 2018 y julio de 2019, las autoridades de protección de la niñez reportaron que se determinó el interés superior del niño/a (ISN) y se desarrolló un plan de restitución de derechos de 712 NNA extranjeros, de un total de 64,224 presentados ante la autoridad migratoria en México. Es decir, sólo se determinó el ISN y se realizó un plan de restitución de derechos de acuerdo con la LGDNNA para 1 de cada 100 niñas, niños y adolescentes presentados ante la autoridad migratoria mexicana, sin que ninguno de ellos haya sido de nacionalidad mexicana.²²⁰

- SIPINNA federal pudo crear en 2015 una Comisión específica para atender las problemáticas de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en el país. Comisión cuyo primer avance fue desarrollar y aprobar la ruta de protección integral de niñas, niños y adolescentes en situación de migración,²²¹ elaborada con apoyo técnico de UNICEF.
- UNICEF y el SNDIF habían aprovechado desde 2016 los cambios normativos e institucionales provocados por la LGDNNA, para generar una caja de herramientas²²² y una Guía práctica de procedimiento para la protección y restitución de derechos de NNA,²²³ muy accesibles, para dar a los y las funcionarias herramientas muy operativas para cumplir lo establecido en la LGDNNA.
- En 2015 la Secretaría de Relaciones Exteriores favoreció la aprobación del Protocolo para la atención consular de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, con apoyo de UNICEF, herramienta que tiene la finalidad de fortalecer los mecanismos consulares de México en el exterior y asegurar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.²²⁴

Los avances legales e institucionales en materia de los derechos de las infancias y adolescencias en México han sido aprovechados por organismos internacionales y organizaciones de sociedad civil, para coadyuvar con las instituciones públicas competentes a generar mecanismos que puedan proteger de manera efectiva a la niñez en movilidad. En especial porque no se ha asignado un presupuesto público adecuado para llevar a cabo los cambios. Muestra de este desarrollo operativo es por ejemplo:

220. Respuesta a solicitud de información del SNDIF, donde se menciona que se trata de planes realizados a NNA extranjeros; mientras que la otra no precisa la nacionalidad de los NNA. Obtenido a través de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). Niñez Migrante. Desafíos en la protección de derechos de la niñez migrante en la frontera norte de México. La infancia cuenta. Disponible en: <https://infanciacuenta.org/publicaciones/infancia-cuenta-mexico-2019-ninezmigrante/>

221. Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración. Avances de la propuesta del Grupo de Trabajo de la Comisión de Protección Integral de NNA Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577003/Ruta_versio_n_final_editada_definitiva_II_1_.pdf

222. UNICEF y Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia. Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Caja de herramientas. Primera Edición, Agosto 2016. Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/1256/file/Caja%20de%20Herramientas.pdf>

223. UNICEF y Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia. Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Procedimiento. Primera Edición, Agosto 2016. Disponible en: https://www.unicef.org/mexico/media/1251/file/MX_GuiaProteccion.pdf

224. Secretaría de Relaciones Exteriores y UNICEF. 2018. Protocolo para la Atención Consular de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados. Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/documentos/protocolo-para-la-atencion-consular-de-ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes-no-acompanados-13061>

- El impulso de protocolos operativos a nivel federal, como el Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentran albergados en las instalaciones del DIF publicado en 2015, ha abierto la posibilidad de que en algunos estados se hayan aprobado Protocolos para la atención de niñez en movilidad. Este protocolo fue desarrollado por el SNDIF con el apoyo de la OIM
- Tras la armonización en noviembre de 2020 de la Ley de Migración y la LGDNNA, UNICEF, OIM y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en México, han apoyado técnica y financieramente a Procuradurías estatales, municipales y a la Federal, a crear equipos multidisciplinarios que puedan desarrollar de manera más integral el procedimiento establecido en el artículo 112 de la Ley para la atención a la niñez en movilidad.
- UNICEF igualmente ha impulsado, en apoyo al SNDIF y la PFPNNA, un nuevo modelo de cuidados alternativos, basado en las directrices internacionales que buscan modelos más basados en la familia y en la comunidad y rechazan la posibilidad de que haya centros de privación de libertad para NNA en movilidad. Modelo cuyo desarrollo está siendo apoyado intergencialmente en diferentes estados de la República, con aportes financieros y técnicos de OIM, ACNUR y el mismo UNICEF.
- Ha habido acercamientos entre diferentes países de la región, incluido México, para impulsar mecanismos de atención transnacional a la niñez y adolescencia en movilidad. En espacios como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), se han aprobado lineamientos regionales de protección, y existen memorandos de repatriación entre México y los tres países del norte de Centroamérica, aunque el enfoque de derechos se encuentra ausente en muchos de ellos.

Asimismo, se han implementado buenas prácticas promovidas gracias a la colaboración, voluntad política y participación activa entre entidades gubernamentales clave, además de Tribunales, agencias internacionales y actores de sociedad civil implicados en la defensa de derechos de los NNA en frontera, para promover la protección y atención de los niños y niñas de nacionalidad mexicana en contexto de movilidad forzada acorde a su interés superior. Estos avances los resaltaron algunas organizaciones entrevistadas en el marco de este informe, señalando la relevancia que tiene la coordinación interinstitucional a nivel local para dar respuesta a ciertos casos, y las oportunidades que representa la inclusión de la sociedad civil organizada para estos avances:

“A nivel local lo que ha avanzado mucho es la sociedad civil que está presente en ciertos espacios coordinando ciertos grupos de trabajo, lo cual permite la respuesta inmediata de diversas instituciones. A nivel local está más visible esta colaboración para tratar de resolver los casos por casos que se van presentando. Esto es una fortaleza” (Save the Children México)

En esta misma línea, entre otros, Amnistía Internacional ha destacado que, en algunas localidades, las autoridades fronterizas y migratorias de México y Estados Unidos, han colaborado con distintos socios internacionales, según el caso, para facilitar la reunificación de niños y niñas centroamericanos y, en menor medida, de mexicanos no acompañados con sus familiares residentes en Estados Unidos. Estos logros han tenido lugar, sobre todo, en las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez y, en ciertos casos concretos, en puertos de entrada de otras ciudades fronterizas.²²⁵ Esto ha sido posible derivado del trabajo realizado por las autoridades mexicanas de manera estrecha con ACNUR, UNICEF y con la organización Kids in Need of Defense (KIND), para la atención especializada a NNA en movilidad.

225. Amnistía Internacional. 2021. Empujados al peligro. Devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuados por Estados Unidos y México. P. 7. Resumen Ejecutivo; P. 44. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/07/AMR5142002021SPANISH.pdf>

En este sentido, como buena práctica a destacar, desde septiembre de 2019, KIND se ha coordinado con la Oficina de Reasentamiento de Refugiados del HHS y entrevistado a las familias patrocinadoras, en relación con los procesos de transferencia de NNA como representantes legales de los niños o niñas,²²⁶ facilitando así, en algunos casos, la puesta en marcha de mecanismos binacionales para la protección de NNA acorde a su interés superior. **No obstante, son muy pocos los casos de niños mexicanos que se han podido ver beneficiados, debido a la condición todavía excepcional de este proceso y al tiempo tan corto que permanecen en los Estados Unidos antes de ser repatriados hacia México sin una mayor valoración de su situación, ni oportunidad para que las organizaciones logren intervenir a su favor.**

Adicionalmente, se han establecido acuerdos de cooperación entre México y Estados Unidos para la repatriación de la niñez mexicana, aunque con grandes retrocesos y la ausencia de un enfoque de derechos y pleno respeto al interés superior del niño/a.

Hubo avances importantes en Arizona, interinstitucionales y binacionales, entre jueces y autoridades mexicanas, así como los acuerdos locales de repatriación por zonas. Sin embargo, estos avances se vinieron abajo con la pandemia, y por el Título 42 ya no se aplican los acuerdos de repatriación, debido a que “por motivos de salud pública” lo que hacen no son repatriaciones sino expulsiones, y no se tienen en cuenta los horarios, puntos de entrega, ni a los grupos vulnerables como niños, mujeres embarazadas y adultos mayores. (Iniciativa Kino para la Frontera, Nogales, Sonora)

También se han logrado avances recientes, gracias a la intervención del Poder Judicial en la protección de la niñez en movilidad. Ante las demandas presentadas por organizaciones de sociedad civil por los acuerdos poco transparentes entre los gobiernos de Estados Unidos y México para el tratamiento de las personas migrantes,²²⁷ la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Auto AR 302/2020 justamente se refiere a las omisiones administrativas frente al fenómeno migratorio que se observan en las decisiones y acuerdos de los dos países. En este asunto, la Sala identificó omisiones administrativas de diversas autoridades para instrumentar y publicar en medios oficiales la política migratoria con la que México haría frente al retorno de migrantes por el programa MPP adoptado en Estados Unidos. Se indicó que lo anterior: “vulnera los derechos de las personas migrantes, en especial los niños, niñas y mujeres, relativos al acceso a la justicia, a la certeza jurídica y a contar con una asesoría jurídica”. En el apartado de “Efectos” se establecen obligaciones de las autoridades para emprender acciones concretas que pueden ser de utilidad.²²⁸

Hasta aquí se mencionan cambios significativos y de interés para pensar en un refuerzo de la respuesta institucional del Estado Mexicano a la niñez en movilidad. Sin duda, algunos de estos avances hacen pensar que el respeto a los derechos de la niñez puede ser una realidad, por ser acordes a los estándares internacionales de protección. Sin embargo, como se explica con mayor detalle a continuación, sigue habiendo importantes retos y vacíos a considerar entre esta nueva respuesta institucional y su eficacia en la práctica; **en especial por su falta de aplicación y desarrollo en el caso de los NNA mexicanos;** así como por la necesidad de un mayor fortalecimiento institucional y voluntad política para llevarla a buen puerto.



226. Ibidem, p.45.

227. Para mayor información de las demandas de las organizaciones civiles mexicanas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ver: Guerrero, Karla. “Imumi pide a SCJN rechazar políticas que limiten asilo en México”, 24 de junio de 2021, Milenio. Ciudad de México. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/migracion-mexico-imumi-pide-rechazar-politicas-limiten-asilo>

228. El engrose del Auto todavía no se publica pero puede consultarse el entonces proyecto a través del Amparo en Revisión 302/2020, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-09/AR-302-2020-090922.pdf

5.1.2. Principales retos y vacíos para garantizar la protección y el interés superior de los niños y niñas migrantes mexicanos no acompañados

A pesar de los importantes avances en materia legislativa para la protección de la niñez en movilidad en general, reiteramos que **el mayor reto que se identifica a lo largo de esta investigación es que la normativa opere efectivamente, particularmente para el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados de nacionalidad mexicana.** Principalmente, ello debe darse a través del fortalecimiento técnico, político y presupuestario de la Procuraduría Federal de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes, con mayor urgencia en las Procuradurías de Protección estatales y municipales en los estados y ciudades fronterizas del norte de México; así como mediante el fortalecimiento del Sistema DIF a nivel nacional, estatal y municipal para una mayor profesionalización e incorporación de un enfoque de derechos. De manera que se pueda incrementar la protección para los NNA no acompañados de cualquier nacionalidad, pero en particular de los NNA de origen mexicano que, aún con los avances normativos regresan a su país y estado de origen y no encuentran la debida protección de acuerdo a su ISN.

Los retos más significativos identificados a lo largo de la investigación, sintetizados en el apartado de hallazgos junto con propuestas concretas de mejora, han sido los siguientes:

Uso excesivo de la institucionalización de los NNA no acompañados y retorno a su lugar de origen como única opción y sin la debida evaluación y/o determinación del interés superior.

A nivel institucional, aún permea un enfoque paternalista, asistencialista y adultocentrista en el trato hacia las infancias y adolescencias en movilidad, lo cual les resta agencia y les coloca únicamente como receptores de servicios, en lugar de como sujetos de derechos. Esto impide una comprensión y promoción adecuada respecto a la determinación del interés superior de las niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana; situación que se observa en la práctica normalizada de la institucionalización automática de las NNA mexicanos sin compañía que son retornados desde Estados Unidos como única alternativa, y la ejecución de respuestas mecanizadas para regresarlos a sus lugares de origen como supuesta mejor opción, sin una mayor valoración de cada caso u opinión del niño en cuestión. Generalmente no son consideradas las necesidades de protección internacional de estos NNA ni, mucho menos, alternativas o garantías para la reunificación familiar en Estados Unidos, acorde al interés superior. Así lo refirieron en diversas ocasiones distintos actores entrevistados para fines de este informe:

Se tiene una ruta clara y bien trazada que se ha realizado de manera efectiva con NNA de otras nacionalidades. Sin embargo, esto no pasa con NNA mexicanos que están siendo deportados diariamente y existe un vacío en la identificación de sus necesidades de protección. Usualmente la atención a sus necesidades de NNA están basadas en un pensamiento adultocentrista, no desde el Interés Superior. Las autoridades mexicanas toman por ellas las medidas sin considerar la opinión del menor. Y las respuestas se dan de forma mecánica (...) No hay una ruta binacional para la reunificación familiar de menores mexicanos, y esa medida casi siempre es completamente descartada. (Casas YMCA)

Esta situación ya había sido expuesta anteriormente por Organismos Internacionales y de protección a la infancia a través de Amnistía Internacional en 2020, así como por algunas de las personas que participaron en esta investigación mediante entrevistas; señalando preocupación sobre la situación de privación de libertad de las niñas y niños migrantes en refugios de puertas cerradas gestionadas por el DIF,²²⁹ bajo condiciones muchas veces inhumanas,²³⁰

229. Amnistía Internacional. 2021. Empujados al peligro. Devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuados por Estados Unidos y México. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr51/4200/2021/es/>

230. Mossó Castro, Rosario. 2022. Brutalidad en DIF BC. FG Investiga tres casos de abuso sexual y otro de tortura al interior de los albergues. Zeta Tijuana. 8 de agosto de 2022. Disponible en: <https://zetatijuana.com/2022/08/brutalidad-en-dif-bc/>

aunado a diversas violaciones a derechos humanos que viven las infancias al interior de estos espacios;²³¹ mientras que la evaluación y determinación del interés superior de estos menores de edad toma demasiado tiempo, en parte, por la incomprensión de las instituciones del Estado sobre cuál es su papel en cuanto a la protección de esta población.

Coordinación interinstitucional débil para garantizar que se respete y determine adecuadamente el interés superior del NNA en movilidad.

Al respecto, preocupa la falta de coordinación interinstitucional y de corresponsabilidad entre las autoridades responsables tanto a nivel estatal como de manera binacional; así como la confusión y la poca claridad acerca de las funciones que corresponde a cada parte para garantizar que se implemente la ruta de protección integral y garantizar el interés superior de los NNA retornados; provocando muchas veces así graves omisiones por parte del Estado mexicano y daños a las infancias que son regresadas a sus lugares de origen como única alternativa.

Lo anterior se logró constatar a partir de las entrevistas a diversos actores que participaron en esta investigación. Así lo detallaron los equipos de terreno de Save the Children México a partir de su experiencia de trabajo en campo en diversos puntos de la frontera norte del país, en los estados de Chihuahua, Tamaulipas, Baja California y Sonora:

Hay un vacío en la relación entre el INM y las Procuradurías, y también con los consulados mexicanos en Estados Unidos, quienes deberían asesorar y representar a los niños, niñas y adolescentes, pero se les regresa en cuestión de horas. Se observan complicaciones para la articulación con las Procuradurías de Hermosillo, Nogales, Tijuana, Mexicali, Matamoros y Reynosa.



Esta situación se confirma a través de la información recibida vía las solicitudes de acceso a la información realizadas a las diversas dependencias de gobierno a través del INAI. Por ejemplo, algunas Procuradurías de Protección Estatales, como la de Coahuila,²³² respondió no ser competente respecto al tema de protección de niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía de origen mexicano; mientras que la del Estado de Nuevo León, expuso el desconocimiento sobre sus facultades como entidad protectora de la niñez y adolescencia en movilidad, sugiriendo dirigir las preguntas al Instituto Nacional de Migración como autoridad responsable.²³³ Al respecto, algunas de las respuestas brindadas se muestran a continuación:

R.- *La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, no es la instancia que atienda a las niñas, niños y/o adolescentes de nacionalidad mexicana sin compañía repatriados desde Estados Unidos, para la atención de esos casos, desde el 2007, el Instituto Nacional de Migración (INM), promovió la seguridad de los menores de edad que migran a México a través de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI);... (DIF Nuevo León)*

R.- *La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, no es la instancia que cuenta con alguna ruta de atención específica o brinde servicios de protección a la niñez migrante no acompañada repatriada de Estados Unidos. (DIF Nuevo León)*

231. Guerra, Alejandra. Investiga CEDHBC situación en albergues de Mexicali y Tijuana. Baja California. 11 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://alfredoalvarez.mx/investiga-cedhbc-situacion-en-albergues-de-mexicali-y-tijuana/>

232. Respuesta recibida por la Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia del Estado de Coahuila en el Oficio Número PRONNIF/UAT/121/2022, con fecha del 11 de mayo de 2022, en donde expresa ser incompetente respecto al tema en cuestión.

233. Respuesta recibida por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León se recibió a través del Expediente No. 460/SDJ/2022, con fecha del 18 de mayo de 2022, en donde se exponen las respuestas arriba citadas.

Esta situación resulta de gran preocupación al ser no solo contradictoria a los avances normativos señalados anteriormente en el presente informe; sino, principalmente, por caer en un desconocimiento total de las atribuciones y responsabilidades que propone la propia LGDNNA a las Procuradurías de Protección a NNA de los tres niveles de gobierno; así como en una omisión por parte de tales Procuradurías Estatales en su papel para garantizar la protección de estos niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, al momento de solicitar una entrevista con la persona titular de la Dirección de la Unidad de Atención a Población Vulnerable del Sistema Nacional DIF, ésta fue rechazada al declarar que dicha Unidad “no recaba, concentra, ni resguarda los datos que se requieren” sobre el asunto en cuestión.²³⁴ Esto se reiteró a través de la respuesta obtenida mediante el INAI, en la cual dicha Unidad de Atención manifestó que “esta Dirección General no cuenta con información que cumpla las condiciones solicitadas, en el entendido que tanto la Unidad de Atención a Población Vulnerable, como la Dirección General de Coordinación y Políticas para la Primera Infancia, Familias y Población en situación de Vulnerabilidad no cuentan bajo su cargo la administración ni operación de los Centros de este Organismo y no atiende de manera directa a la población objeto de la solicitud”.²³⁵ **Se observa, por lo tanto, desconocimiento por parte de las propias autoridades competentes sobre las facultades que les corresponden, así como falta de voluntad al deslindarse para brindar respuesta como instituciones encargadas de velar por el cuidado y protección de las infancias mexicanas en contexto de movilidad humana,** principalmente las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, como lo es la niñez migrante no acompañada retornada desde Estados Unidos.

Asimismo, en 2019 la REDIM expuso que las Procuradurías de Protección se encontraban ejecutando acciones aisladas al momento de evaluar y determinar el ISN de la niñez en contextos de migración, sin mayor coordinación interinstitucional o claridad en cuanto a los procedimientos a implementar; sugiriendo que “[tales] prácticas aisladas requieren una metodología y procedimientos claros y establecidos que puedan ser replicados a escala nacional, ya que persiste un desconocimiento de su responsabilidad de garantizar el pleno acceso a derechos a las niñas, niños y adolescentes en situaciones de migración”.²³⁶

A pesar de la importancia de que las Procuradurías de Protección a NNA a nivel estatal se encuentren al centro de la atención integral y protección de la niñez y adolescencia mexicana en situación de desplazamiento forzado y retornada desde Estados Unidos; aún es necesario reforzar los Sistemas de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en los estados y municipios ubicados a lo largo de la frontera norte de México. De manera que se puedan brindar respuestas realmente integrales y reforzar los procedimientos garantes del interés superior del NNA, de forma que se eviten retornos sin garantías y se logren implementar mecanismos de reintegración a largo plazo para la niñez retornada y el acceso a sus derechos.

Si bien, el grupo de trabajo binacional para la protección de menores en situación de movilidad en México y Estados Unidos,²³⁷ convocado en julio de 2022 entre ambos gobiernos, representa una oportunidad para lograr gestionar una coordinación interinstitucional a nivel binacional y dar respuestas más eficientes para fortalecer la protección de la niñez y adolescencia migrante en la frontera, aún se desconoce de qué manera operará en la práctica así como los mecanismos de consulta y participación de las organizaciones de la sociedad civil.

234. Respuesta recibida a través de la comunicación electrónica emitida el 05 de julio de 2022 a nombre de la Jefa de la Unidad de Atención a Población Vulnerable en respuesta a la invitación a participar en una entrevista sobre niñez migrante no acompañada de origen mexicano en la frontera entre Estados Unidos y México, en el marco de la presente investigación.

235. Respuesta brindada por el SNDIF a la solicitud de oficio No. 330028822000199 a través del Oficio 208.003.02/728/2022 con fecha del 20 de mayo de 2022, pág. 20.

236. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). 2019. Niñez Migrante. Desafíos en la protección de derechos de la niñez migrante en la frontera norte de México. La infancia cuenta. P. 13. Disponible en: <https://infanciacuenta.org/publicaciones/infancia-cuenta-mexico-2019-ninezmigrante/>

237. Instituto Nacional de Migración. 23 de julio de 2022. Gobierno de México alista grupo de trabajo binacional para protección de menores en situación de movilidad en México y Estados Unidos. Comunicado conjunto No. 351/2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/inm/prensa/gobierno-de-mexico-alista-grupo-de-trabajo-binacional-para-proteccion-de-menores-en-situacion-de-movilidad-en-mexico-y-estados-unidos-309329>

Adicionalmente, a lo largo de esta investigación, se observó también que la alta rotación de personal en las agencias de protección y atención a la niñez, y la falta de presupuesto suficiente a nivel local, abona a que este problema prevalezca.

Coordinación interinstitucional débil para garantizar que se respete y determine adecuadamente el interés superior del NNA en movilidad.

A pesar del avance en la creación de Protocolos de atención y protección para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados, con los que cuentan tanto el Sistema Nacional DIF, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, ambos desde 2015; a raíz de la presente investigación se logró identificar que estos protocolos se aplican de forma deficiente o limitada, o simplemente, no se utilizan o se desconocen. Por ejemplo, en la labor de investigación y de petición de información pública realizada para este informe, tampoco logramos tener datos de los resultados o estadísticas del uso de dichos Protocolos (ej. a cuántos se han aplicado, en qué lugares, resultados de protección, etc.).

En el caso del Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentran albergados en las instalaciones del DIF, llama la atención que ninguna Dirección General del SNDIF hace mención alguna de dicho Protocolo en las diferentes respuestas recibidas mediante el INAI. Por ejemplo, la Dirección General de Integración Social del SNDIF, a través de la Dirección de Centros de Asistencia Social de Niñas, Niños y Adolescentes, respondió que: “No se cuenta con un modelo o protocolo de intervención para la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes de nacionalidad mexicana no acompañados, que hayan sido retornados o repatriados desde Estados Unidos, sin embargo la atención de los Centros de Asistencia Social a cargo del SNDIF, se encuentra enmarcada por un modelo de atención integral, en el que por medio de acciones multidisciplinarias se busca la restitución de derechos vulnerados de las niñas, niños y adolescentes sin importar nacionalidad, lugar de origen, raza, religión o situación económica”.²³⁸ Por su parte, la Dirección General de Representación Jurídica del SNDIF únicamente se refirió al Protocolo de Atención Integral para Víctimas de Delito en Condiciones de Vulnerabilidad,²³⁹ señalando que no se cuenta con resultados o medición de impactos de la aplicación de dicho Protocolo, ni “se tuvo colaboración de otras instituciones para la elaboración del Protocolo en comento”.²⁴⁰

Por lo tanto, es evidente que el Protocolo elaborado por el mismo SNDIF con la colaboración de la OIM, UNICEF y el ACNUR en 2015, no es un referente al interior del DIF para la atención de la migración infantil y adolescente no acompañada o separada, situación que preocupa aún más en la zona fronteriza del norte de México por las condiciones de vulnerabilidad que viven las infancias retornadas desde Estados Unidos. Esto tiene impactos relevantes a nivel estatal y municipal al momento de brindar atención directa a los NNA mexicanos repatriados sin compañía que llegan a los espacios gestionados por el DIF; pues al respecto, únicamente el Estado de Tamaulipas refirió contar con un Protocolo de Actuación para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados como parte de la legislación estatal,²⁴¹ mientras que el resto de los Estados únicamente señalaron contar ya sea con manuales, políticas de procedimiento o protocolos internos de operación, sin mayores detalles o referencia al Protocolo oficial del SNDIF.

238. Oficio 208.003.02/780/2022 elaborado por el SNDIF el 30 de mayo de 2022, en respuesta a la solicitud 330028822000208, p. 16.

239. Diario Oficial. 1 de julio de 2020. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Extracto del Acuerdo por el que se expide el Protocolo de Atención Integral para Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Delito y en Condiciones de Vulnerabilidad. Publicado en el DOF el 01/07/2020, disponible en: <http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/uploads/2020/05/Protocolo-NNAVV-FIRMADO.pdf>

240. Respuesta recibida en solicitud de oficio No. 330028822000199 a través del Oficio 208.003.02/728/2022 por el SNDIF con fecha del 20 de mayo de 2022, P.p. 12-13.

241. Protocolo de Actuación para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el jueves 04 de junio de 2015, P.p. 51-90. Disponible en: <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/cxl-67-040615F-ANEXO1.pdf>

Por su parte, a través de las entrevistas realizadas a diversos funcionarios consulares de México en Estados Unidos, si bien el Protocolo para la Atención Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados resulta ser un referente para el trabajo de protección consular a los NNA detenidos por la Patrulla Fronteriza en Estados Unidos y con los cuales los consulados de México tienen contacto; existen diversas situaciones que impiden su adecuada aplicación, muchas veces debido a la falta de condiciones brindadas por las autoridades de Estados Unidos que tienen bajo su custodia a estos menores de edad. Así lo señaló un funcionario consular de México en la zona del Río Grande:

La entrevista mínima para notificar a los familiares sí se realiza, aunque la entrevista del Protocolo es más larga y la CBP no permite las condiciones para realizar las entrevistas. Por ejemplo, las unidades de la Border Patrol, se encuentran llenas de gente entrando y saliendo y no hay un lugar propicio para hacer las entrevistas en las estaciones de la Patrulla Fronteriza.

No obstante, también se identifica **que hace falta mayor disposición y coordinación entre las Procuradurías de Protección a NNA a nivel federal y estatal con las autoridades consulares de México en Estados Unidos**, principalmente para una protección efectiva de la niñez y adolescencia mexicana con necesidades de protección internacional. Esto con la finalidad de evitar que la repatriación sea la única alternativa y que el Estado mexicano **funja meramente como gestor de la repatriación de los NNA mexicanos no acompañados que son detenidos y retornados de manera automática por los agentes migratorios de Estados Unidos.**

En este sentido, existen aún grandes vacíos respecto a la presencia y papel que deberían desempeñarlas Procuradurías de Protección a los NNA mexicanos que se encuentran en Estados Unidos, haciendo urgente la implementación de mecanismos binacionales de protección a las infancias y adolescencias migrantes no acompañadas de nacionalidad mexicana, en coordinación cercana con la red consular de México. Esto de manera que se permita la gestión e implementación de medidas de protección en el extranjero, en caso de que así lo determine el interés superior del niño, niña o adolescente en cuestión.

Falta de implementación efectiva y homologación de un sistema nacional de información sobre la niñez y adolescencia en movilidad.

En su informe publicado en 2011, Appleseed ya señalaba que, a pesar de que el gobierno mexicano registra mucha información sobre los menores de edad en contexto de movilidad, las bases de datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el INM y el DIF no contaban con una coordinación ni acceso compartido a la información que se recaba al respecto. Esta falta de homologación no solo entorpece la implementación de mecanismos efectivos de protección a los NNA repatriados desde Estados Unidos, sino que afecta al interés superior de los niños y niñas al verse revictimizadas al momento en que los NNA son entrevistados al menos por tres grupos de oficiales diferentes casi de manera consecutiva, sobre prácticamente los mismos asuntos.²⁴²

Por lo tanto, una de las recomendaciones derivadas de ese informe sugería el desarrollo de una base de datos integral y compartida de los niños, niñas y adolescentes no acompañados con las medidas de seguridad y disposiciones de privacidad necesarias, para registrar el historial de todos los menores de edad repatriados, así como identificar aquellos casos que intentan cruzar repetidamente, con la finalidad de mejorar las respuestas del Estado para la protección de estos NNA.

242. Appleseed. 2011. Niños en la frontera: evaluación, protección y repatriación de niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía. P. 20. Disponible en: <https://appleseedmexico.org/biblioteca-archivos/ninos-en-la-frontera-evaluacion-proteccion-y-repatriacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-mexicanos-sin-compania/>

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes contempla el diseño, la integración, gestión y actualización de un sistema de información a nivel nacional, con el objeto de contar con datos desagregados -cuantitativos y cualitativos- que permitan el monitoreo de los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes;²⁴³ previendo que este sistema de información se coordine y comparta con otros sistemas nacionales (Art. 125, Fracción XV). A su vez, esta base debe incluir información sobre niñas, niños y adolescentes en contextos de migración que provea el Instituto Nacional de Migración, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores, para garantizar su asistencia social y protección (Art. 100),²⁴⁴ facilitando a las Procuradurías de Protección restituir completamente los derechos de la niñez migrante.

A pesar de que en octubre de 2022 el Sistema Nacional DIF presentó el Registro de Niñas, Niños y Adolescentes en contexto de Movilidad Humana (RNNAMH),²⁴⁵ que concentra información sobre la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en situación de migración durante su tránsito o permanencia en México, este Registro aún presenta un gran vacío para la niñez y adolescencia mexicana detenida en Estados Unidos y retornada a México, al no estar aún contemplado el papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la información generada desde esta entidad.

Por otro lado, a lo largo de esta investigación, se detectó que la información registrada por el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre niñez repatriada no coincide. De acuerdo a la información proporcionada por los Consulados de México en la Frontera con Estados Unidos sobre la Atención a población vulnerable: Niñas, Niños y Adolescentes No Acompañados atendidos por la red consular de México en EUA,²⁴⁶ de 2018 a 2021, el Sistema Integral de Protección Consular atendió a 34,690 NNA no acompañados repatriados, mientras que el Instituto Nacional de Migración registró 47,828 eventos de repatriación de menores migrantes mexicanos no acompañados desde la frontera sur de Estados Unidos en ese mismo periodo de tiempo.²⁴⁷ Esto representa a un 27.5% de NNA no acompañados de nacionalidad mexicana repatriados desde Estados Unidos que no fueron registrados -y por lo tanto, parecería que no fueron atendidos- por el Sistema Integral de Protección Consular.

Adicionalmente, llama la atención que la información publicada por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP) sobre niños, niñas y adolescentes de nacionalidad mexicana sin compañía, detenidos y deportados o expulsados desde la frontera sur de dicho país, tampoco coincide con las cifras de repatriaciones de NNA no acompañados registradas por el Instituto Nacional de Migración. La CBP reportó un total de 55,428 encuentros con NNA mexicanos sin compañía entre el 1 de octubre de 2018 (FY2019) y el 30 de septiembre de 2021 (FY2021),²⁴⁸ mientras que, durante el mismo periodo de tiempo, el INM registró 36,101 NNA mexicanos sin compañía repatriados a México,²⁴⁹ una diferencia de 35%.

243. Para mayor información, ver: Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, GTPM. Niñez y adolescencia migrante. Disponible en: <https://gtpm.mx/ninez-y-adolescencia-migrante/>

244. Diario Oficial de la Federación DOF 04/12/2014. Decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014#gsc.tab=0

245. Sistema Nacional DIF. SNDIF presenta Registro de Niñas, Niños y Adolescentes en contexto de Movilidad Humana. 11 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/difnacional/es/articulos/sndif-presenta-registro-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-contexto-de-movilidad-humana>

246. Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE. Datos Abiertos. Casos de menores no acompañados repatriados en la frontera con EUA. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/atencion-a-poblacion-vulnerable-ninas-ninos-y-adolescentes-no-acompanados-atendidos-por-la-red>

247. En realidad, el total de eventos de repatriación de menores migrantes mexicanos no acompañados desde Estados Unidos asciende a 47,841 NNA, entre 2018 y 2021. Sin embargo, en ese periodo de tiempo, 23 menores de edad fueron repatriados a sus comunidades de origen a través del Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM), que inició operaciones el 19 de diciembre de 2019, como parte de los compromisos consignados en el "Memorandum de Coordinación suscrito por la Secretaría de Gobernación de México y el Departamento de Seguridad Interna de EUA", con la finalidad de que el traslado de los mexicanos repatriados a sus comunidades de origen sea más corto. Por lo cual, se han implementado vuelos de repatriación al interior en diversos aeropuertos, además de los que operan en la Ciudad de México. Por lo tanto, se contemplan repatriaciones de NNA realizadas directamente a Durango, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tabasco. Información recabada a través de la UPM mediante los Boletines estadísticos por año: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

248. Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EEUU. Encuentros en la frontera terrestre del sudoeste. Los datos de encuentros incluyen la Patrulla Fronteriza de los EEUU (USBP) Título 8 Detenciones, Oficina de Operaciones de Campo (OFO) Título 8 Casos inadmisibles y el Título 42 Expulsiones. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters/usbp-sw-border-apprehensions>

249. Información recabada a través de la UPM mediante los Boletines estadísticos por año, desagregando la información mes por mes para coincidir con la temporalidad de cada Año Fiscal al respecto: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

Como se destaca en la Sección 3.2, las autoridades de los EEUU no han proporcionado datos disponibles al público sobre la cantidad de NNA mexicanos sin compañía devueltos a México desde el año fiscal 2020, aunque durante la década anterior hubo una tasa de retorno del 89 %, con el 11 % de los NNA mexicanos sin compañía permaneciendo en los EEUU.

Este grave vacío institucional no solo evidencia la falta de coordinación entre autoridades mexicanas -y de éstas con las de Estados Unidos-, para la atención y protección de la niñez y adolescencia que cruza desde México hacia el país del norte. También **demuestra la urgente necesidad de contar con un sistema nacional homologado de registro e información de las infancias mexicanas en contexto de movilidad, que funcione también como un mecanismo binacional para evitar que se regrese a los niños, niñas y adolescentes mexicanos que viajan sin compañía sin mayorías garantías, o sin una valoración adecuada de su interés superior desde el país de destino;** y para que aquellos que pertenecen retenidos en los EEUU, puedan acceder a mecanismos de protección adecuados.

En línea con la posibilidad de afrontar este vacío, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) ha propuesto la implementación de un mecanismo transnacional de protección Integral para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes entre las instituciones de Estados Unidos, México y los países de Centroamérica y el Caribe, que permita activar y fortalecer a los Sistemas Nacionales de Protección Integral de cada país.²⁵⁰

Dicho mecanismo debe contemplar y hacer visible, entre otras realidades que afectan a la niñez mexicana en movilidad, la situación de la niñez y adolescencia víctima de circuitos de tráfico transfronterizos, junto con la implementación efectiva de un sistema nacional de información homologado para su identificación, con la finalidad de generar medidas de protección y planes de restitución adecuados que les permita salir de ese círculo de explotación. Esto a su vez, podría servir como insumo para el diseño y la instrumentación de políticas públicas orientadas a la prevención de riesgos que enfrentan las niñas y niños en México desde edades tempranas²⁵¹ y les pone en mayor vulnerabilidad de ser captados y cooptados por redes del crimen organizado.

Falta de atención a las causas de raíz que generan el desplazamiento forzado de NNA mexicanos, en especial al interior del país.

Por último, resulta importante insistir en la urgencia y obligación del Estado mexicano para atender las causas de raíz que hoy por hoy obligan a miles de niños, niñas y adolescentes en México a migrar de manera forzada -ya sea acompañados o sin compañía-, principalmente frente al recrudecimiento de la violencia criminal, estructural y por motivos de género en sus lugares de origen; el incremento en el reclutamiento forzado de menores de edad por parte de grupos del crimen organizado; y el desplazamiento forzado que estas situaciones están generando en familias y comunidades enteras a lo largo del país.

Hasta el momento, no se ha adoptado una política sobre desplazamiento forzado en México, por lo cual, frente a este vacío legal, existe poca claridad sobre las atribuciones y las responsabilidades de las distintas instancias de gobierno para su prevención y para la protección de las víctimas más vulnerables, como lo es la población infantil. Por lo tanto, es imperante que se agilice la aprobación de la Ley General en Materia de Desplazamiento Forzado²⁵² y se garanticen los derechos de las personas desplazadas en el país.

250. REDIM. Balance Anual 2021 „Discriminación y violencia contra la niñez durante la pandemia“. Enero 2022. Disponible en: https://issuu.com/infanciacuenta/docs/balance_anual_redim_documento_a4_1_

251. José A. Moreno Mena y Rosa María Avedaño Millán. 2015. Arrinconados por la realidad: Menores de circuito. Estudios fronterizos, nueva época. Vol. 16, núm. 31, pp. 207-238. Disponible en: <http://sitios.dif.gob.mx/cenddif/wp-content/uploads/2016/08/Arrinconados-por-la.pdf>

252. Posicionamiento del Colectivo de Personas Víctimas de Desplazamiento Forzado y Organizaciones Acompañantes ante la visita y observaciones preliminares de Cecilia Jimenez-Damary, Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos de la ONU. 10 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://serapaz.org.mx/posicionamiento-visita-relatora-desplazados-internos/>

5.2. Respuesta del gobierno de Estados Unidos

5.2.1. Evaluación de las políticas y procedimientos estadounidenses para la atención y protección de NNA no acompañados mexicanos²⁵³

Como se ha descrito anteriormente en este reporte, las leyes y el proceso básico al que en teoría los NNA no acompañados mexicanos se enfrentan al ingresar a los Estados Unidos no han cambiado desde el reporte de Appleseed de 2011: 1) Los NNA no acompañados mexicanos al ser detectados por agentes de la CBP en algún puerto de entrada o entre puertos de entrada, 2) son (aparentemente) evaluados por éstos en virtud de la TVPRA dentro de las primeras 48 horas. 3) Posteriormente, son (a) transferidos al ICE para luego pasar bajo custodia de la ORR si se detecta un factor de riesgo según la TVPRA, o (b) son repatriados a México en coordinación con funcionarios mexicanos. En todos los casos, se debe notificar al consulado mexicano siempre que un NNA no acompañado mexicano esté bajo custodia del gobierno de los EEUU.

Desde 2011, diversas organizaciones de la sociedad civil continúan reportando que la CBP no realiza de manera consistente o efectiva la evaluación prevista en la TVPRA, que los NNA no acompañados mexicanos siguen siendo devueltos “voluntariamente” sin que se los evalúe, o firmando formularios I-770 que no comprenden; por lo tanto siguen siendo repatriados con una coordinación y comunicación deficiente e inconsistente con las autoridades mexicanas. Sin embargo, ha habido algunos cambios en los últimos doce años que merecen ser mencionados.

Iniciativas recientes para adecuar los centros y la atención de la CBP para las infancias

En los últimos años, la CBP ha comenzado a trabajar por brindar una mejor atención a los NNA en sus centros, como se indica en la Sección 4 de este reporte. Esto incluye la contratación de cuidadores y profesionales médicos de bienestar infantil, junto con la mejora de sus centros para que se asemejen más a guarderías. La CBP también proporciona capacitación especial a su personal en estos roles. Parte de estas mejoras incluyen prácticas con un enfoque para el reconocimiento del trauma en la atención a los NNA (trauma-informed care practices²⁵⁴) así como capacitaciones a funcionarios de la CBP al respecto,²⁵⁵ informar a los NNA sobre los procesos migratorios, ofrecer actividades centradas en los NNA dentro de los centros de detención cuando sea posible, mantener unidas a las familias cuando sea posible y brindar un mejor acceso a actividades mínimas de higiene necesarias. En entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, la CBP también señaló que recientemente han ampliado las unidades médicas dentro de sus centros, y que cuentan con 90 unidades médicas dentro de los centros con acceso a atención las 24 horas del día, los 7 días de la semana, y hay expectativa de que esta cifra aumente. Estas iniciativas están en curso y queda aún en duda medir el éxito de estos cambios.



253. Tenga en cuenta que esta sección proporciona un resumen y una evaluación a gran escala de la respuesta del gobierno de los Estados Unidos a las necesidades de protección de los NNA mexicanos sin compañía. Las citas para datos específicos que aparecen en esta sección ya están disponibles en las partes detalladas anteriores del informe.

254. Trauma-Informed Care, TIC es un enfoque que reconoce el impacto generalizado del trauma en el desarrollo y la salud de los niños (así como de manera más amplia en todos los sistemas de prestación de servicios), aplica este conocimiento del trauma y sus consecuencias en la práctica, y busca activamente prevenir la re-traumatización. Para mayor información al respecto, ver: Miller KK, Brown CR, Shramko M, Svetaz MV. Applying Trauma-Informed Practices to the Care of Refugee and Immigrant Youth: 10 Clinical Pearls. Children (Basel). 2019, disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6721394/>

255. Homeland Security. U.S. Customs and Border Protection. Establishment of Trauma Training at CBP. Fiscal Year 2021 Report to Congress. 22 Noviembre 2021. Disponible en: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/2022-01/CBP%20-%20Establishment%20of%20Trauma%20Training%20at%20CBP%20%281%29.pdf>

Iniciativas para mejorar la capacitación de los agentes de la CBP

Adicionalmente, en entrevistas con personal de la CBP para esta investigación, se informó que existen requisitos de capacitación anual y capacitaciones en línea disponibles para sus funcionarios, incluidas capacitaciones sobre los requisitos de procesamiento de la TVPRA. Las capacitaciones también incluyen educación sobre cómo reconocer a sobrevivientes de trata de personas y agresión sexual, así como la manera de identificar el trauma en los NNA no acompañados, como parte de las nuevas prácticas con un enfoque para el reconocimiento del trauma en la atención a los NNA. Sin embargo, no se proporcionó información más detallada sobre estas capacitaciones y, lamentablemente, estas no parecen funcionar de manera consistente, dados información de primera línea que evidencian que los funcionarios de la CBP no conocían los requisitos de evaluación de la TVPRA o pensaban que estos habían quedado suspendidos durante los últimos años debido a políticas como los MPP y el Título 42.

Iniciativas para mejorar los formularios

En 2019, el DHS emitió una nueva norma que establece que el Formulario I-770 debe “proporcionarse, leerse o explicarse al menor o al NNA no acompañado en un idioma o de una manera que comprenda”²⁵⁶, aunque esto no parece suceder de manera uniforme. Como se describió anteriormente en este reporte, en muchos casos, los NNA no acompañados mexicanos no firman estos formularios o no comprenden lo que significan.

También parece que es posible que el Formulario 93 de la CBP se haya actualizado, ya que ahora forma parte de un sistema en línea. En el marco de esta investigación se logró obtener la introducción y las instrucciones de dicho formulario, mismas que aparecen en el Apéndice A de este reporte. Sin embargo, el resto del formulario fue eliminado, por lo cual ha sido imposible poder evaluar si el formulario en sí ha sido modificado con posterioridad a 2011 y, en caso de ser así, si esas modificaciones son útiles.

Sistema de denuncia de la CBP

Adicionalmente, la CBP también compartió durante las entrevistas realizadas a este organismo, que han creado un Sistema para que los NNA denuncien el incumplimiento de la TVPRA y cualquier situación de maltrato. Estas denuncias se dirigen a un funcionario de investigaciones internas dentro de la CBP, quien también es responsable de vigilar de manera independiente si se produce algún incumplimiento. Se informa a los NNA sobre su derecho a denunciar a través de una sesión informativa inicial y a través de carteles o señaléticas en las paredes de los centros de detención. La CBP también emplea un buzón de quejas anónimo para alertar sobre posibles violaciones o maltratos. Como ya se ha señalado anteriormente, dichas denuncias también pueden provenir del grupo de supervisión de abogados de Flores²⁵⁷, de derivaciones de la ORR, del centro de información de la CBP, o de artículos de noticias o cualquier otra fuente en donde se aleguen posibles violaciones. Esto constituye un avance positivo y debe continuarse, aunque se necesita más información sobre la eficacia del actual sistema de denuncias y qué tanto es accesible y comprensible para los NNA no acompañados, así como qué tanto tienen acceso a su derecho a denunciar sin sufrir represalias.

Aplicación del Acuerdo Flores

Como se señaló en el apartado 4.3.2. de este informe, en 2017, se designó a un Coordinador Juvenil (JC, por sus siglas en inglés para hacer referencia a Juvenile Coordinator) para la supervisión del cumplimiento del Acuerdo Flores y la TVPRA por parte de la CBP.²⁵⁸ Adicionalmente, la CBP creó la Oficina del Coordinador Juvenil en el 2019 para trabajar con el JC, supervisando e inspeccionando regularmente que se cumplan con los estándares relevantes pertinentes para los NNA no acompañados bajo su custodia.

256. Federal Register. The Daily Journal of the United States Government. National Archives. Apprehension, Processing, Care, and Custody of Alien Minors and Unaccompanied Alien Children. A Rule by the Homeland Security Department and the Health and Human Services Department on 08/23/2019. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/23/2019-17927/apprehension-processing-care-and-custody-of-alien-minors-and-unaccompanied-alien-children>

257. Para mayor información acerca de los servicios que provee este grupo, ver: National Center for Youth Law, Enforce the Flores Settlement Agreement. Disponible en: <https://youthlaw.org/initiatives/enforce-flores-settlement-agreement>

258. Servicio de Investigación del Congreso, “Niños, niñas y adolescentes no acompañados extranjeros: una descripción general”, (1 de septiembre de 2021) <https://sgp.fas.org/crs/homesecc/R43599.pdf>, en 9.

Este trabajo incluye realizar visitas presenciales no anunciadas y entrevistas con NNA y familiares.²⁵⁹ Esto constituye un paso positivo hacia una mayor transparencia y supervisión, y se le debe dar continuidad

Esfuerzos para proporcionar servicios adicionales por parte de la ORR ²⁶⁰

Diversas organizaciones de derechos humanos que participaron en la presente investigación, refirieron que la atención proporcionada en los centros de la ORR en general han sido positivos, especialmente en comparación con la CBP. Como se señala en el apartado respecto a las acciones institucionales por el gobierno de los EEUU para la atención a sobrevivientes de trata de personas y otros tipos de violencia o trauma, actualmente la ORR brinda servicios a NNA que han sufrido abuso sexual o son sobrevivientes de trata de personas, y los canaliza a la División de Prevención del Abuso Sexual y a la Oficina de Trata de Personas. Adicionalmente, en entrevistas realizadas con personal estratégico de la ORR,²⁶¹ se identifica que esta institución comprende mejor las necesidades relativas a las lenguas indígenas y se esfuerza por brindar servicios de interpretación a todos los hablantes de lenguas indígenas, aunque hay un par de éstas que son menos frecuentes y en esos casos es difícil encontrar recursos de interpretación permanentes. Además, la ORR proporciona servicios de acompañamiento a los niños, niñas o adolescentes que se encuentran en proceso de integración local, lo que incluye una línea telefónica de asistencia nacional para los NNA no acompañados donde pueden informar sus inquietudes y acceder a recursos en su comunidad; así como un centro de llamadas para denunciar casos de abuso ocurridos en los centros de la ORR o en el lugar al que fueron asignados al salir. Sin embargo, solo el 25 % de los NNA no acompañados recibe actualmente estos servicios,²⁶² por lo que es necesario que se tomen medidas para ampliar estos servicios posteriores a la salida de todos los NNA no acompañados de los espacios gestionados por la ORR.

Habilitación de espacios temporales de la ORR: Centros de admisión de emergencia y centros de atención de flujo

A diferencia de los centros estándares de la ORR, ha habido muchas inquietudes sobre la atención proporcionada en espacios temporales como los Centros de Atención de Influxo (*Influx Care Facilities, ICF*)²⁶³ y un nuevo tipo de espacios, los Centros de Admisión de Emergencias (*Emergency Intake Sites, EIS*)²⁶⁴, utilizados para colocar a los NNA no acompañados durante momentos de cruces fronterizos masivos. Como ya se describió detalladamente en el reporte, estos centros se utilizaron en el año 2021 cuando la ORR, que en ese momento tenía sus capacidades significativamente reducidas, se encontró de repente con un gran aumento en la cantidad de NNA no acompañados que cruzaban la frontera sur. Al respecto, había muchas preocupaciones fundadas sobre el nivel de atención prestado en dichas instalaciones, lo cual dio lugar a una investigación y a la emisión de un informe por parte de la Oficina del Inspector General del Departamento de Salud y Servicios Humanos de EEUU²⁶⁵, el cual evidenció los fallos en estas instalaciones y proporcionó recomendaciones²⁶⁶ para abordar los problemas identificados²⁶⁷.

259. Id.

260. Es importante recordar que solo un pequeño porcentaje de los NNA no acompañados mexicanos “aprueban” la evaluación de la TVPRA y son transferidos a la ORR. La gran mayoría son repatriados y nunca interactúan con la ORR.

261. Información obtenida a través de la entrevista realizada a la asesora sénior de políticas, Oficina de Reasentamiento de Refugiados, en el marco de esta investigación.

262. Id.

263. Administration for Children and Families. Office of Refugee Resettlement. ORR Influx Care Facilities for Unaccompanied Children Fact Sheet. July 21, 2023. Disponible en: <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/orr/icf-uc-fact-sheet.pdf>

264. Ibidem. Field Guidance #13 – Emergency Intakes Site (EIS) Instructions and Standards. Field Guidance – Revised October 24, 2022 (Initially Issued April 30, 2021). Disponible en: <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/orr/FG-13%20EIS%20Instructions%20and%20Standards%202021%2004%2030.pdf>

265. Kids in Need of Defense - KIND. Emergency Intake Sites for Unaccompanied Children: Recommended Standards and Broader Solutions. Policy Brief. Abril, 2021. Disponible en: <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2021/04/EIS-Policy-Brief-Final-4.28.pdf>

266. Oficina del Inspector General, Salud y Servicios Humanos, “Las dificultades operativas dentro de la ORR y del centro de admisión de emergencia de la ORR en Fort Bliss obstaculizaron el manejo de casos de niños”, septiembre de 2022, disponible en <https://oig.hhs.gov/oei/reports/OEI-07-21-00251.pdf> [en adelante, Reporte de la OIG del HHS].

267. Department of Health and Human Services. Office of Inspector General. Office of Refugee Resettlement’s Influx Care Facility and Emergency Intake Sites Did not Adequately Safeguard Unaccompanied Children from Covid-19. Junio 2022. Disponible en: <https://www.oversight.gov/sites/default/files/oig-reports/HHSOIG/62107002.pdf>

5.2.2. Desafíos y brechas

Si bien los cambios positivos se reconocen y alientan a que continúen, aún quedan desafíos y brechas importantes en los esfuerzos de los Estados Unidos para proteger a los NNA no acompañados mexicanos.

Ausencia de un marco nacional de los derechos de los NNA y adhesión a las normas internacionales

Uno de los desafíos más evidentes y problemáticos en la protección a NNA no acompañados mexicanos (y de hecho a todos los NNA en los Estados Unidos, incluidos los ciudadanos estadounidenses) es el singular hecho de que los Estados Unidos no ha firmado la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. De hecho, es el único país elegible que no es parte de dicha Convención. Otro elemento adicional que complica el acceso y garantía de los derechos de los NNA en los Estados Unidos es que no exista un único cuerpo de leyes nacionales que reconozca a nivel federal los derechos de las infancias y adolescencias. Más bien, la protección de los NNA se rige principalmente por las leyes estatales individuales a través de organismos estatales, con variaciones significativas en la protección de los NNA entre un estado y otro. Esto hace que sea difícil, si no es que imposible, impugnar el actual proceso previsto en la TVPRA, a través del cual los NNA no acompañados de países limítrofes, experimentan un proceso legal que viola sus derechos fundamentales (es decir, el proceso de la TVPRA por parte del DHS, seguido de la repatriación inmediata si no se identifica un riesgo), negando a dichos NNA el acceso a la protección internacional al no reconocer los riesgos de los que huyen, poniéndolos, de esta manera, en mayor riesgo.

Clima político dividido

Otro importante desafío radica en que es prácticamente imposible aprobar cualquier legislación significativa para ampliar las protecciones a las personas migrantes que buscan asilo y seguridad en los Estados Unidos, incluidos los NNA no acompañados mexicanos. El clima político de los EEUU está aún más dividido ahora que en 2011, siendo que el tema migratorio ocupa un lugar particularmente partidista dentro de la política de los EEUU. En consecuencia, la acción del Congreso sobre inmigración se ha frenado. Debido a esto, el Poder Ejecutivo ahora tiene demasiado peso en la política migratoria y de asilo, la cual ha pasado con grandes vacilaciones de administración en administración, según las prioridades del presidente de turno. El clima político actual hace que sea poco probable, o incluso arriesgado, buscar medidas del Congreso para cambiar la TVPRA.

Desafíos relacionados con la evaluación prevista en la TVPRA

El DHS aún no realiza ningún seguimiento de los datos relacionados con la evaluación prevista en la TVPRA de NNA no acompañados mexicanos, lo que dificulta saber 1) si se está realizando la evaluación de la TVPRA, 2) qué tan exhaustivas o acordes son las evaluaciones y 3) si los organismos toman las medidas adecuadas como resultado de la evaluación. Sin estos datos, este proceso sigue siendo una “caja negra”, que impide que se trabaje para mejorar o evaluar qué tan bien se está implementando el proceso.

Además, al igual que en 2011, la evaluación de la TVPRA sigue siendo responsabilidad de la CBP, un organismo de aplicación de la ley encargado de proteger las fronteras y no de cuidar a los NNA ni de hacer una evaluación de las solicitudes de asilo y necesidades de protección. A pesar de las muy recientes y elogiadas iniciativas para mejorar la capacitación y hacer que los centros de la CBP sean “más amigables” para los NNA, diversas organizaciones de sociedad civil han señalado para esta investigación que el trato hacia los NNA no acompañados bajo el cuidado de la CBP no es muy bueno, y los funcionarios de la CBP 1) no quieren ser “niñeros” o 2) no saben que se debe realizar la evaluación prevista en la TVPRA, o no tienen la capacitación adecuada para evaluar correctamente²⁶⁸.

268. Testimonio anónimo obtenido a través de las entrevistas realizadas a actores de organizaciones no gubernamentales trabajando directamente con las infancias migrantes en detención en Estados Unidos.

Doce años después del reporte de 2011, la CBP aún no cumple con los requisitos de la TVPRA. Quizás sea momento de reconocer que haberle asignado a un organismo de cumplimiento de la ley el cuidado de NNA y la evaluación de sus reclamos de protección no ha sido la mejor estrategia para salvaguardar los derechos de las infancias en movilidad. En cambio, el DHS debe delegar esta responsabilidad a la USCIS, un organismo del DHS que evalúa habitualmente las solicitudes de protección y entrevista a las personas que huyen de persecución y otros riesgos, como parte de su misión principal. De manera similar, el cuidado y la custodia de los NNA no acompañados mexicanos durante el período de evaluación deben transferirse a la ORR, organismo con mayor experiencia y enfocado en el cuidado de NNA migrantes y con necesidades de protección internacional.

Custodia y cuidado de NNA no acompañados mexicanos

A pesar de ciertas mejoras planificadas, como la asignación de personal profesional de bienestar infantil en los centros de la CBP y la renovación de estos espacios para recibir a NNA -aunque siguen siendo lugares de privación de libertad-, aún existiendo desafíos significativos respecto a la custodia y el cuidado de los NNA no acompañados mexicanos. Es importante destacar que, 1) no sabemos si las nuevas iniciativas de la CBP serán efectivas, 2) mientras que las organizaciones de derechos humanos sostienen firmemente que los centros de la CBP nunca serán un entorno adecuado para los NNA, por lo que es mejor redirigir los fondos a organismos que estén preparados para acompañar a esta población, 3) la ORR demostró que lamentablemente carece de recursos para responder a los flujos esperados de NNA no acompañados en la frontera sur, y 4) algunos de los organismos que entran en contacto con los NNA no acompañados mexicanos (por ejemplo, el ICE y la CBP), no parecen tener políticas sólidas ni estar capacitados en relación con el cuidado y atención de NNA no acompañados particularmente vulnerables, lo que incluye NNA LGBTIQ+, sobrevivientes de violencia sexual y otras formas de violencia, niñez indígena, entre otras.

Si existen dichas políticas, estas no se pusieron a disposición ni se mencionaron durante las entrevistas gubernamentales que se llevaron a cabo en el marco de esta información, y los testimonios de diversas organizaciones de sociedad civil entrevistadas indican que, incluso aunque existieran políticas internas, no hay un verdadero conocimiento ni implementación de ellas. Por ejemplo, en entrevista, una organización señaló que los funcionarios de la CBP parecen no comprender cómo la condición de LGBTIQ+ podría crear riesgos de persecución o trata²⁶⁹.

Reunificación familiar de NNA no acompañados mexicanos con padres o familiares en los Estados Unidos

Las organizaciones entrevistadas a lo largo de la presente investigación informaron que el proceso para reunir a los NNA no acompañados mexicanos que aprueban la evaluación prevista en la TVPRA y son transferidos a la ORR, con sus padres u otros tutores que residen en los Estados Unidos ha funcionado bien en los últimos años. No obstante, existe cierta preocupación respecto a que la ORR realice verificaciones de antecedentes de los padres, madres u otros posibles tutores antes de canalizar a los NNA no acompañados con éstos, y que estas verificaciones revelen el estatus migratorio de los familiares de los NNA que se encuentran bajo custodia de la ORR. Si bien esto es cierto, la ORR ha declarado en su propia política oficial escrita que no comparte información sobre el estatus migratorio a otros organismos gubernamentales con fines de aplicación de la ley inmigratoria.²⁷⁰ Esta es ciertamente una buena política, aunque aún hay preocupaciones de que una futura administración pueda decidir cambiarla y comenzar a compartir información sobre padres o familiares indocumentados con el ICE con fines de cumplimiento. Esto pone de manifiesto nuevamente las dificultades que presenta el excesivo peso que tiene el poder ejecutivo en la política migratoria actual en los Estados Unidos.

²⁶⁹. Información brindada por una organización entrevistada para esta investigación, que prefirió mantenerse anónima.

²⁷⁰. ORR Unaccompanied Children Program Policy Guide: Section 2.6, 8 de agosto de 2023, disponible en <https://www.acf.hhs.gov/orr/policy-guidance/unaccompanied-children-program-policy-guide-section>

Repatriación y reunificación familiar en México

Los comentarios sobre repatriación de NNA no acompañados mexicanos y la comunicación binacional han sido dispares. En cuanto a la repatriación mediante viaje en avión, al menos una organización informó que esta coordinación en general funciona bien y que el consulado mexicano es efectivo y activo. Sin embargo, la repatriación en la frontera parece ser totalmente diferente. A pesar de los Acuerdos de repatriación local escritos celebrados entre los gobiernos de los EEUU y México (mismos que se describen en otras secciones del presente reporte), aún existen problemas con la forma en que se trata a los NNA no acompañados mexicanos durante la repatriación en la frontera. En el mejor de los casos, es poco claro qué está sucediendo con la repatriación en la frontera, aunque algunas organizaciones civiles han informado casos de NNA no acompañados mexicanos que regresan a un punto fronterizo donde no hay un oficial del DIF, mientras que la familia del NNA está lejos. Esto resulta peligroso para el NNA y entorpece una correcta valoración y evaluación del Interés Superior del niño o niña en cuestión, en caso de que la reunificación familiar con sus tutores en México sea la mejor opción.



6. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LAS INFANCIAS EN LA FRONTERA

El presente informe no solo se ha propuesto como objetivo principal obtener un análisis comparativo de la situación de la niñez y adolescencia de nacionalidad mexicana en la frontera de México y Estados Unidos, sino también evaluar los mecanismos de protección existentes para garantizar sus derechos a raíz del último informe publicado por Appleseed en 2011. Y al igual que en el reporte de hace ya 12 años, a partir de la información obtenida para la elaboración del presente informe, Appleseed pretende, ante todo, realizar propuestas que puedan mejorar la situación de los derechos de la niñez mexicana en movilidad, tanto del lado mexicano como del lado estadounidense, desde una mirada binacional.

Por lo tanto, a continuación se sintetizan y muestran los principales hallazgos identificados a lo largo de esta investigación, con sus respectivas recomendaciones; dirigidas principalmente a las instituciones de gobierno responsables de la atención y protección de la niñez y adolescencia en movilidad tanto en México como en Estados Unidos, según sea el caso. Finalizando con un hallazgo y recomendación de carácter binacional, por implicar la voluntad de Instituciones y entidades de los dos países.

Estas propuestas también buscan reforzar la articulación de las entidades públicas en cuestión, y también con organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales; así como fortalecer la acción y articulación binacional para la prevención, atención, protección y restitución de derechos a las infancias vulneradas. Se resalta entonces las recomendaciones que siguen vigentes con respecto al reporte anterior de Appleseed, y se desarrollan aquellas que son de nueva configuración a la vista del contexto actual que se describe a lo largo del presente informe.



6.1. Recomendaciones para México

HALLAZGO 1.

La violencia ejercida por el crimen organizado en diversas formas, muchas veces en colusión con las autoridades o derivado de su omisión y falta de protección efectiva, es la principal causa del desplazamiento forzado de los NNA y familias mexicanas.

Persiste la exclusión, la pobreza económica y la necesidad de reunificación familiar como causas de la movilidad forzada de los NNA, ya sea con sus familias o no acompañados. No en vano, los estados de origen de estas familias son estados de la República mexicana como Michoacán o Guerrero, que han tenido siempre una fuerte migración hacia Estados Unidos por todas las razones anteriores. Sin embargo, la violencia criminal se ha recrudecido en estos estados y otros, como Jalisco, Veracruz, Chiapas, así como en estados fronterizos cooptados por grupos criminales, como Tamaulipas y Chihuahua; generando un aumento en el desplazamiento forzado de familias y comunidades enteras que buscan escapar de dicha violencia y las amenazas del crimen organizado; siendo hoy día la principal causa del desplazamiento de las familias y NNA mexicanos.

En este sentido, organizaciones de derechos humanos han documentado y denunciado diversos episodios de desplazamiento forzado en México, generados principalmente por la violencia criminal, la violencia vinculada al narcotráfico y la violencia por conflictos sociopolíticos y territoriales;²⁷¹ mientras que el Observatorio de Desplazamiento Interno estimó que la población total de personas desplazadas en México por conflictos armados y violencia ascendía a 345,000 personas para finales de 2019, de las cuales, el 31% se trataba de niños, niñas y adolescentes menores de edad en situación de desplazamiento forzado.²⁷² Esta situación se logró confirmar a través de las experiencias compartidas por las niñas, niños y adolescentes que participaron en esta investigación a través de los grupos focales, quienes señalaron que se encontraban huyendo del crimen organizado al ser víctimas ya sea, del homicidio o desaparición forzada de alguno de sus padres o de un familiar cercano a manos de grupos criminales; tras haber sufrido -junto con sus familias- amenazas de muerte y desalojos forzados; o al haber padecido acoso por parte de actores del crimen organizado. Las niñas, niños y sus familias hicieron referencia constante a la complicidad de agentes de gobierno a nivel estatal y municipal con grupos criminales, evidenciando la cooptación del crimen organizado sobre las instituciones del Estado.

Por lo tanto, las causas mencionadas inicialmente que se interrelacionan con otros aspectos estructurales o la necesidad de escapar de la violencia intrafamiliar, se encuentran entre los motivos de la decisión para migrar; pero sin duda, es la violencia criminal y la impunidad de quienes la cometen el detonante principal para la salida forzada.

RECOMENDACIONES:

- Fortalecer las capacidades y mecanismos de protección de las Procuradurías de protección de la niñez y de otras Instituciones competentes en la atención a la niñez en los estados de origen de los NNA frente a su desplazamiento forzado interno.
- Reforzar la investigación por parte de Instituciones públicas y de entidades sociales y académicas acerca de las causas del desplazamiento forzado en los estados mexicanos de origen de estos NNA y sus familias.
- Aprobar e implementar en México, con debido presupuesto y enfoque de niñez, género y étnico-cultural, el proyecto de Ley de Desplazamiento Forzado²⁷³ que se encuentra actualmente en el Congreso de la Unión.

271. Pérez Vázquez, Brenda Gabriela; et al. 2021. Episodios de desplazamiento forzado en México. Informe 2020. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH). Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf>

272. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). April 2020. Briefing paper. Number of IDPs by age at the end of 2019. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202004-age-disaggregated-IDP-data-paper.pdf>

273. Cámara de Diputados LXV Legislatura. Nota No. 6521. Ley General sobre Desplazamiento Forzado Interno solventará grave laguna jurídica: Rocío Barrera. 29 de septiembre de 2020. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Septiembre/29/6521-Ley-General-sobre-Desplazamiento-Forzado-Interno-solventara-grave-laguna-juridica-Rocio-Barrera>

HALLAZGO 2.

Hay implicaciones y particularidades de género en la violencia que ejerce el crimen organizado, como principal causa de desplazamiento forzado de las infancias y adolescencias en México: los niños sufren mayor riesgo de reclutamiento forzado; y las niñas y mujeres adolescentes, se enfrentan a la violencia y explotación sexual.

La violencia como causa principal del desplazamiento forzado de los NNA mexicanos no es homogénea, tiene diferentes variantes y un enfoque interseccional en la forma en que se genera e impacta. Los actores entrevistados y los testimonios recogidos en la frontera norte de familias mexicanas desplazadas permiten observar que al ejercer la violencia el crimen organizado, los niños y adolescentes varones son más impactados por la utilización del crimen para reclutar a menores que puedan cometer delitos para fines de las organizaciones criminales, por su género y desarrollo físico; mientras que las niñas y mujeres adolescentes sufren más el intento de estas redes delincuenciales de someterlas para ejercer violencia sexual sobre ellas.

Esta situación ha sido expuesta recientemente con preocupación por la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), resaltando la existencia de casos en los cuales los niños y adolescentes hombres son reclutados de manera forzosa por los grupos criminales para desempeñar trabajos como informantes o halcones, para el traslado de mercancías ilegales o incluso, para ejecutar secuestros u homicidios; mientras que las niñas y mujeres adolescentes son reclutadas para utilizarlas como esclavas sexuales.²⁷⁴

Estos impactos diferenciados se observan también en la violencia que pueden sufrir durante su movilidad y hasta que logran cruzar a Estados Unidos. Emergiendo de nuevo impactos diferenciados también por su origen étnico y por su edad. Una violencia diferenciada frente a la cual el Estado carece de mecanismos adecuados para identificarla y poder dar apoyo y protección a estas niñas, niños y adolescentes.

Esta situación resulta aún más preocupante, pues tan solo de 2015 a 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ya señalaba un incremento de 30 mil a 460 mil niñas, niños y adolescentes menores de 18 años captados por grupos delictivos en México²⁷⁵ en ese periodo, mientras que para 2018 este número se elevó a 460 mil NNA en 2018,²⁷⁶ representando un incremento que se multiplicó 14 veces más en tan solo tres años.

En este sentido, preocupa particularmente la niñez y adolescencia que vive o se ha establecido en ciudades fronterizas y es víctima de circuitos de tráfico transfronterizo y del reclutamiento forzado por grupos del crimen organizado que controlan la frontera de México con Estados Unidos, obligándoles a cruzar en reiteradas ocasiones para los fines e intereses de dichas redes delincuenciales.

274. Red por los Derechos de la Infancia en México y Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos en México. Acercamiento a un problema complejo. Primera edición 2021. Disponible en: https://issuu.com/infanci cuenta/docs/reclutamiento.v.digital-6_sept-final

275. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Violencia, niñez y crimen organizado. Noviembre 2015. Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>

276. Centro Estratégico en Justicia y Derecho para las Américas (CENEJYD). Los niños del narco: aumenta en 153 % el reclutamiento de menores de edad por el crimen organizado en México. Abril 2019. Disponible en: <http://cenejyd.org/los-ninos-del-narco-aumenta-en-153-el-reclutamiento-de-menores-de-edad-por-el-crimen-organizado-en-mexico/>

RECOMENDACIONES:

- Generar políticas públicas y marcos normativos destinados a prevenir, identificar y atender oportunamente las particularidades de género que tiene el desplazamiento forzado de NNA y sus familias en México, con presupuesto adecuado y mecanismos de participación de los propios NNA en situación de desplazamiento forzado, para su puesta en marcha efectiva y realista.
- Reformar y reforzar la Ley General de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de México para integrar y atender la violencia sexual y el reclutamiento forzado de NNA.
- Reforzar las capacidades y mecanismos de las Procuradurías y de otras Instituciones competentes en el país para la protección de la niñez de los tres órdenes de gobierno, para prevenir el reclutamiento forzado y la Violencia Sexual y Basada en Género (VSBG).
- Realizar las acciones jurídicas pertinentes para la tipificación del delito de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Aunado a esto, es indispensable implementar acciones normativas para promover la desvinculación, la recuperación física, psicológica y la reintegración de las niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento.²⁷⁷

277. Red por los Derechos de la Infancia en México y Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos en México. Acercamiento a un problema complejo. Primera edición 2021. Disponible en: https://issuu.com/infanciauenta/docs/reclutamiento.v.digital-6_sept-final

HALLAZGO 3.

Existe una criminalización y desprotección hacia la niñez y adolescencia víctima de circuitos de tráfico y violencia transfronterizos, mientras se invisibilizan y desatienden las causas e impactos que tiene esta situación en el desarrollo de estos NNA.

Uno de los perfiles de NNA mexicanos vinculados con la movilidad humana que se encuentran en mayor riesgo y vulnerabilidad en la frontera de México y Estados Unidos, identificado durante esta investigación, es al cual desde las instituciones se le ha adjudicado el nombre de “niñez de circuito”. Sin embargo, se trata de menores de edad víctimas de reclutamiento forzado y que son cooptados por grupos del crimen organizado para formar parte de los circuitos de tráfico transfronterizo y son obligados a realizar múltiples cruces para el trasiego de personas, drogas, entre otros. Se trata de NNA entre los 14 y 17 años de edad, mayoritariamente hombres, que han nacido o viven desde hace años en las periferias de las ciudades fronterizas del norte de México, en colonias inseguras²⁷⁸ y provenientes de contextos de desintegración familiar, falta de cuidado, adicciones y precariedad; por lo cual caen fácilmente en redes de tráfico y trata de personas. Sin embargo, a través de las entrevistas realizadas a los diversos actores que participaron en esta investigación, se identificó que esta población se encuentra no solo desprotegida, sino también constantemente criminalizada y estigmatizada, tanto socialmente como por parte de las instituciones y agentes del Estado en México y Estados Unidos.

El informe de Appleseed de 2011 ya destacaba la vulnerabilidad de estos NNA, sin embargo, más de una década después, no se han tomado medidas por parte de las autoridades mexicanas o estadounidenses para implementar mecanismos de justicia restaurativa para estos NNA. Por el contrario, debido a que son menores de edad, no pueden ser procesados en Estados Unidos y son devueltos a México en donde las autoridades no intervienen para proteger sus derechos. Además, a pesar de los repetidos cruces fronterizos y contacto constante con autoridades mexicanas y estadounidenses, no hay datos precisos sobre estos NNA. La vulnerabilidad de estos NNA es aceptada y normalizada, y sólo pocas organizaciones sociales se preocupan por su situación e intentan romper el ciclo de violencia para ayudarles a recuperarse y desarrollarse con normalidad hasta la edad adulta.

RECOMENDACIONES:

- **Cambiar la denominación que recibe este perfil de niñez, como “niñez de circuito”, por “niños, niñas y adolescentes víctimas de circuitos de tráfico y violencia transfronterizos”.** Esto para evitar su criminalización y resaltar su condición de personas víctimas de la desatención del Estado, la violencia estructural y criminalización que padecen desde edades tempranas y la violencia criminal existente en la frontera.
- **Requerir la intervención protectora de la Red consular mexicana en coordinación con las Procuradurías de Protección de la niñez,** en particular la Federal y la Estatal de origen del NNA, ante casos reincidentes de cruce fronterizo. Estableciéndose en los protocolos de atención la obligatoriedad de esta intervención con enfoque de protección al tercer cruce detectado.
- **Fortalecer los mecanismos de coordinación binacional entre las autoridades de México y Estados Unidos** en lo que puedan ser acciones de protección efectiva de NNA víctimas de circuitos de tráfico y violencia transfronteriza.
- **Desarrollar e implementar coordinadamente por las autoridades de protección de la niñez de México y EEUU un mecanismo de alerta para la identificación y protección de esta niñez víctima de la violencia transfronteriza.**

278. Díaz Prieto, Gabriela. 2019. Niñez Migrante. Desafíos en la protección de derechos de la niñez migrante en la frontera norte de México. La infancia cuenta. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). P. 7 y 8. Disponible en: <https://infanciacuenta.org/publicaciones/infancia-cuenta-mexico-2019-ninezmigrante/>

HALLAZGO 4.

Inacción de las autoridades mexicanas para promover que los NNA mexicanos puedan acceder a la protección internacional en sus diferentes formas en Estados Unidos, a pesar de que su principal causa de desplazamiento forzado es la violencia sin protección del Estado mexicano.

Este informe y otros de diferentes entidades sociales e internacionales han documentado el actual nivel de desplazamiento forzado de NNA y familias mexicanas y sus causas, señalando a la violencia como principal detonador de la salida y sin que reciban protección de parte del Estado mexicano. Esta situación coloca a los NNA como sujetos con necesidad de protección internacional. Sin embargo, estos mismos informes y las estadísticas oficiales de detención y devolución, confirman que las autoridades estadounidenses siguen interceptando a los NNA mexicanos y deportándolos casi de inmediato, sin analizar a fondo las razones de su movilidad forzada, sin informarles de opciones viables de protección y sin que las autoridades mexicanas que los acompañan en Estados Unidos, realicen acciones de interés para este acceso.

A pesar del incremento en la migración forzada de NNA mexicanos hacia Estados Unidos que continúa como tendencia, el número de NNA de esta nacionalidad que logra acceder a solicitar asilo es considerablemente reducido, no solo en comparación con la cantidad de menores migrantes mexicanos cruzando sin compañía hacia Estados Unidos y que son detenidos por las autoridades fronterizas, sino también en comparación con otras nacionalidades. Pese a que las detenciones de niños, niñas y adolescentes mexicanos no acompañados por la patrulla fronteriza en Estados Unidos incrementaron un 93.22% de 2019 a 2021, la población de niñez y adolescencia no acompañada de nacionalidad mexicana que recibió una evaluación de TVPRA adecuada—es decir que pudo quedarse en los Estados Unidos y pedir protección internacional disminuyó de un 10.34% a tan solo 4.7% en ese mismo periodo de tiempo.

Por lo tanto, se observa que continúan aplicándose normativas que permiten esta devolución casi inmediata sin un enfoque de protección, aun cuando, la TVPRA tiene el mandato de analizar a los NNA migrantes sin compañía ante un temor fundado de regresar o señales de ser víctimas de posible tráfico; y más aún, ejecutándose dichas normativas por autoridades dedicadas al control migratorio sin conocimiento ni competencia específica en protección de la niñez. Se observa una falta de intervención plena y adecuada por parte de las instituciones de protección de la niñez en Estados Unidos, como la Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración (USCIS) o la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR); pero también hace falta una acción más decidida por parte de las autoridades consulares mexicanas que intervienen en los procesos de detención y deportación, para hacer ver la situación de riesgo que viven estos NNA en caso de regresar. **Esto facilita la conclusión de este informe, por todo lo investigado, de la práctica imposibilidad de la niñez mexicana de poder acceder a la protección internacional o a la reunificación familiar en Estados Unidos, según convenga acorde a su interés superior; al momento de cruzar a dicho país.**

RECOMENDACIONES:

- Evaluar y reforzar los protocolos y capacidades consulares de identificación de situaciones de temor y riesgo de los NNA de volver a sus comunidades de origen.
- Apoyar desde México con investigación social y jurídica para posibilidades de litigio estratégico que puedan identificarse ante los Tribunales estadounidenses y mexicanos, por las dificultades que sufren los NNA mexicanos para acceder a la protección internacional.
- Solicitar al sistema de Naciones Unidas reevaluar la situación de violencia y desplazamiento que se vive en México como causa de acceso a la protección internacional.

HALLAZGO 5.

Se ha incrementado la separación familiar de NNA en la frontera como estrategia de supervivencia, ante los efectos del endurecimiento de las legislaciones y políticas de detención y expulsión sin garantías por parte del gobierno de Estados Unidos y la inacción del gobierno mexicano, con los riesgos que ello conlleva para el cruce de los NNA.

En los últimos cinco años, organizaciones defensoras de derechos humanos han observado una reconfiguración en el perfil de las unidades familiares presentes a lo largo de la frontera de México con Estados Unidos, resultando en un incremento sin precedentes de familias mexicanas víctimas de desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia criminal en sus lugares de origen. Estas familias se ven obligadas a viajar hacia el norte del país en busca de protección y con la finalidad de solicitar asilo en Estados Unidos.

A través de esta investigación se identificó que, debido al endurecimiento de las políticas de detención y expulsión impuestas por EEUU, se ha incrementado el cruce fronterizo de NNA mexicanos no acompañados. La separación familiar ocurre en la frontera, ya que las familias se ven obligadas a tomar la difícil decisión de enviar a sus hijos e hijas a cruzar sin compañía, ante la imposibilidad de cruzar juntos y las escasas opciones para recibir protección conjunta. Aunque saben que los NNA no acompañados enfrentan muchos riesgos durante el cruce, las familias sienten que esta es su única opción viable porque perciben que los riesgos que enfrentarían los NNA si se quedan en México son aún mayores. Este cruce en solitario, seguido de la detención y, en la mayoría de los casos, la expulsión inmediata a México, resulta en importantes daños físicos, emocionales y psicológicos a estos NNA.²⁷⁹

RECOMENDACIÓN:

- Fortalecer las capacidades de las Procuradurías de Protección de la niñez de los tres órdenes de gobierno en México, para la identificación de situaciones familiares de riesgo en el país. Desarrollándose con este fin la coadyuvancia de organizaciones sociales especializadas que prestan apoyo a estas familias.

279. ¿Cómo afecta el Título 42 a los niños no acompañados? 21 diciembre 2022. Disponible en: <https://www.importami.org/hc/es/articles/4408156890647--C%C3%B3mo-afecta-el-Titulo-42-a-los-ni%C3%B1os-no-acompa%C3%B1ados->

HALLAZGO 6.

La Ruta de Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración del SIPINNA necesita implementarse de manera efectiva y extenderse a niñez mexicana; de manera que la coordinación interinstitucional para la protección de la niñez mexicana en contexto de desplazamiento y retorno forzado debe fortalecerse a nivel nacional y binacional.

Tras la aprobación de la LGDNNA en México a fines de 2014, y con ello la creación del SIPINNA y de las Procuradurías de Protección de la niñez, las instituciones cuentan en el país con un sistema reforzado para la protección de la niñez, sea cual sea su origen y condición. Este avance se ha visto acompañado de la generación de protocolos y mecanismos operativos para hacer realidad sus principales disposiciones, incluido el desarrollo de una Ruta de Protección Integral para la atención a las infancias en situación de movilidad humana, aprobada por el SIPINNA en 2015. La elaboración de esta Ruta fue acompañada técnicamente por organismos internacionales y contiene todos los elementos y pasos clave para una adecuada protección de la niñez y garantizar un procedimiento adecuado e integral de evaluación y determinación del interés superior del niño/a.

Sin embargo, todavía queda mucho camino técnico y operativo para que esta Ruta se implemente de manera eficiente y respetuosa para una determinación del interés superior adecuada. **En particular, en lo que se refiere a su implementación a la niñez mexicana en movilidad**, su falta de aplicación se ha podido constatar en las entrevistas realizadas a lo largo de esta investigación, así como de la información recibida a través de las solicitudes de acceso a la información, y las estadísticas recabadas correspondientes al DIF y las Procuradurías de Protección a NNA de los tres órdenes de gobierno.

Al respecto, preocupa la falta de coordinación interinstitucional y de corresponsabilidad que se observa entre las autoridades responsables de esta población, tanto a nivel estatal como de manera binacional; así como la confusión, la poca claridad, inclusive, el desconocimiento, que se llega a evidenciar acerca de las funciones que corresponde a cada parte para garantizar que se implemente la ruta de protección integral y garantizar el interés superior de los niños y adolescencia en movilidad.

RECOMENDACIONES:

- Operativizar el grupo de trabajo binacional para la protección de niñez en situación de movilidad en México y Estados Unidos,²⁸⁰ establecido por ambos gobiernos, para fortalecer la coordinación y la protección transfronteriza de los niños, niñas y adolescentes migrantes y que requieren de protección internacional.
- Fortalecer capacidades en las instituciones competentes para la atención a la niñez en México (INM, PPNNAs, DIF) e implementar interdisciplinariamente la Ruta integral de atención a la NNA en movilidad del SIPINNA.
- Desarrollar, en el marco de los SIPINNA estatales y municipales de la frontera norte, mecanismos interinstitucionales y binacionales para una protección efectiva de la niñez y adolescencia mexicana en movilidad.
- Revisar y reforzar los procedimientos para la determinación del interés superior de las Procuradurías de Protección de la niñez de los estados del norte de México, para evitar retornos sin garantías de los NNA a sus lugares de origen.

280. Instituto Nacional de Migración. 23 de julio de 2022. Gobierno de México alista grupo de trabajo binacional para protección de menores en situación de movilidad en México y Estados Unidos. Comunicado conjunto No. 351/2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/inm/prensa/gobierno-de-mexico-alista-grupo-de-trabajo-binacional-para-proteccion-de-menores-en-situacion-de-movilidad-en-mexico-y-estados-unidos-309329>

HALLAZGO 7.

Ante la práctica de Estados Unidos de devolución expedita de la niñez y adolescencia mexicana, sin una evaluación adecuada de su interés; en México la respuesta casi automática del Estado tras el retorno es el uso excesivo de la institucionalización y el retorno de estos menores a sus lugares de origen, sin ofrecer mayores alternativas para su reunificación familiar en Estados Unidos u otras posibilidades de cuidado, de acuerdo a su interés superior.

Tras analizar la información obtenida acerca de los procesos de atención en la frontera que siguen las autoridades responsables de la protección de la niñez, cuando un niño, niña o adolescente mexicano no acompañado es regresado, se observa que se recurre casi de inmediato a su institucionalización, generalmente en un albergue público del DIF; mientras se resuelve qué decisión se va a tomar para su bienestar. No se exploran mayores posibilidades de cuidado alternativo que pudieran ser más protectoras para el NNA.

En este sentido, preocupa la situación que viven los NNA retornados al encontrarse prácticamente privados de su libertad en los refugios de puertas cerradas gestionados por el DIF, bajo condiciones que llegan a ser violatorias a sus derechos humanos.

A pesar de la violencia institucional que llegan a vivir en ambos lados de la frontera, existe una gran ausencia para atender los impactos tanto físicos como psicoemocionales en la niñez y adolescencia retornada, salvo a través del trabajo de acompañamiento psicosocial que logran realizar algunas organizaciones de sociedad civil a la cual se les permite un contacto muy limitado con estos NNA.

Tras la institucionalización, las autoridades proceden de manera recurrente a retornar a los NNA a sus estados de origen, a pesar de que se han identificado situaciones de alta violencia, desplazamiento y colusión de las autoridades con el crimen organizado en muchos de estos lugares; motivos por los cuales inicialmente los NNA retornados se vieron forzados a migrar. Esto se realiza sin que tampoco se hayan identificado comunicaciones o procedimientos entre los sistemas DIF de los Estados de la frontera norte y el Estado de origen, que permitan acreditar las condiciones del lugar al que se retorna al NNA. En este caso, como ya ha sido identificado por organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional, el sistema se centra excesivamente en la reunificación de los NNA con sus familias en sus lugares de origen, pero no en las necesidades de los propios niños y niñas, ni tomando en consideración el miedo que muchas veces estos menores de edad llegan a expresar en caso de proceder a su devolución²⁸¹.

Inclusive, existen muchos casos en los que los NNA devueltos tienen familia en Estados Unidos, pero no se ha observado una acción generalizada de las autoridades responsables de la protección de la niñez en ambos países, para explorar posibilidades de reunificación familiar en caso de que sea lo mejor, de acuerdo al interés superior del NNA. Únicamente se identifican acciones puntuales de reunificación que son impulsadas con apoyo de organizaciones especializadas en la protección de la niñez en ambos lados de la frontera de México con Estados Unidos, que han beneficiado a un número muy reducido de NNA en riesgo.

281. Amnistía Internacional. 2021. Empujados al peligro. Devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México. P. 28. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/07/AMR5142002021SPANISH.pdf>

RECOMENDACIONES:

- **Limitar el uso de modalidades de cuidado alternativo institucionalizadas para la niñez y adolescencia mexicana que es devuelta de Estados Unidos**, buscándose por las autoridades formas de cuidado alternativo familiares y comunitarias, que sean más protectoras.
- **Fortalecer la adecuada aplicación de los procedimientos de determinación del Interés Superior (DIS) de los NNA mexicanos en movilidad**, con evaluaciones interdisciplinarias que exploren posibilidades de reunificación familiar con garantías, ya sea en México o en EEUU.
- **Fortalecer la capacidad y coordinación de las autoridades de niñez de los tres órdenes de gobierno para realizar estos procedimientos de DIS con el apoyo técnico de organizaciones sociales y organismos internacionales** especializados.
- **Continuar desarrollando y generalizando, en lo posible, alternativas de reunificación familiar en EEUU para NNA mexicanos/as cuyo interés superior**, determinado con todas las garantías, así lo requiera.

HALLAZGO 8.

Se ha documentado una falta de capacidades, disposición y una coordinación interinstitucional débil entre las autoridades mexicanas de protección de la niñez y la Red consular de atención para la protección efectiva y coordinada de la niñez y adolescencia mexicana en movilidad forzada, limitándose a la gestión de repatriaciones de NNA mexicanos sin mayores garantías.

A través de las entrevistas llevadas a cabo tanto con autoridades consulares como con instituciones de protección de la niñez de México, así como mediante la información recibida por medio del INAI; se identifica una debilidad en la coordinación entre las diversas autoridades encargadas de brindar atención y protección a la niñez y adolescencia mexicana en movilidad, sobre todo al momento de detectar a un NNA mexicano en riesgo bajo custodia de las autoridades migratorias en Estados Unidos.

Los testimonios de las organizaciones de derechos humanos que apoyan a las personas migrantes confirman esta falta de atención integral y coordinación; mientras que las estadísticas de detención y deportación de NNA desde Estados Unidos, corroboran que se trata de devoluciones casi inmediatas, sin tiempo para establecer claramente las causas que les motivaron a emigrar y sus necesidades diferenciadas de protección. Todo ello a pesar de que este informe y otros, están documentando una situación de alto riesgo y violencia en los NNA de diferentes estados de México en situación de desplazamiento forzado que están llegando a la frontera para cruzar hacia Estados Unidos.

Al respecto, se hace necesario resaltar que a pesar de la reciente creación del Registro de Niñas, Niños y Adolescentes en contexto de Movilidad Humana por el SNDIF, aún falta una implementación efectiva y una homologación de un sistema nacional de información sobre la niñez y adolescencia en movilidad que contemple a los NNA mexicanos retornados. A lo largo de esta investigación, se detectó que la información registrada por el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre niñez repatriada no coincide; ya que un 27.5% de NNA no acompañados de nacionalidad mexicana repatriados desde Estados Unidos que registró el INM entre 2018 y 2021 no fueron registrados por el Sistema Integral de Protección Consular.

Además de lo anterior, en las entrevistas y fuentes consultadas, resultó muy difícil identificar procedimientos de atención que las autoridades implementen en casos de NNA mexicana con necesidades de protección internacional. Tampoco se identifica que las instituciones de gobierno cuenten con un registro de operación e impacto de la implementación de protocolos de atención y protección a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados retornados, construidos con el apoyo técnico de organismos internacionales, como el del SNDIF para la atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentran albergados, y el Protocolo para la Atención Consular de la SRE. No obstante, se logró detectar que estos protocolos se aplican de forma deficiente o limitada, o simplemente, no se utilizan o se desconocen.

Por ejemplo, a través de la información recabada mediante el INAI, resulta evidente que el Protocolo elaborado por el mismo SNDIF con la colaboración de la OIM, UNICEF y el ACNUR en 2015, no es un referente al interior del DIF para la atención de la migración infantil y adolescente no acompañada o separada. Por su parte, a través de las entrevistas realizadas a diversos funcionarios consulares de México en Estados Unidos, si bien el Protocolo para la Atención Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados resulta ser un referente para el trabajo de protección a los NNA detenidos por la Patrulla Fronteriza en Estados Unidos y con los cuales los consulados de México tienen contacto; existen diversas situaciones que impiden su adecuada aplicación, muchas veces debido a la falta de condiciones brindadas por las autoridades de Estados Unidos que tienen bajo su custodia a estos menores de edad, además de la necesaria revisión y actualización del mismo.

También, es urgente que este Protocolo se implemente para fortalecer la identificación de las NNA víctimas de circuitos de tráfico transfronterizo; así como los mecanismos de coordinación transnacional para su protección.

Asimismo, se identifica que hace falta mayor disposición y coordinación entre las Procuradurías de Protección a NNA a nivel federal y estatal con las autoridades consulares de México en Estados Unidos. Esto con la finalidad de evitar que la repatriación sea la única alternativa y evitar que el Estado mexicano funja meramente como gestor de la repatriación de los NNA mexicanos no acompañados que son detenidos y retornados de manera automática por los agentes migratorios de Estados Unidos.

RECOMENDACIONES:

- Revisar y actualizar los protocolos de atención consular a NNA en movilidad en todos los elementos claves del proceso de protección (lugar, forma de entrevista, etc...), para brindar una mayor claridad y rigor en los procesos de detección y protección, y mejorar la coordinación entre las autoridades de protección a NNA en México con la red consular de México en EEUU.
- Fortalecer la coordinación entre las autoridades de niñez (DIF y PPNNAs), con mayores recursos, y la Red Consular, para fortalecer la atención en Estados Unidos de NNA en movilidad forzada con situaciones de riesgo.
- Impulsar y generar acuerdos locales y nacionales de coordinación entre las autoridades de ambos países para reforzar la identificación y protección de NNA en movilidad, con observancia e implementación de enfoques diferenciados (género, étnico-cultural, discapacidad, etéreo, entre otros).
- Diseñar e implementar un mecanismo transnacional de protección integral para NNA migrantes entre las instituciones de protección a la niñez de Estados Unidos y México, con la finalidad de generar medidas de protección y planes de restitución adecuados.
- Implementar de manera efectiva un sistema nacional de información homologado para el registro e identificación de NNA en movilidad que contemple a la niñez y adolescencia mexicana en Estados Unidos y retornada.



6.2. Recomendaciones para Estados Unidos

Después de entrevistar a numerosos actores involucrados en esta actualización, quedó claro que muchas de las recomendaciones del reporte de 2011 siguen siendo relevantes, con algunos cambios y recomendaciones adicionales, como se indica a continuación:

HALLAZGO 1.

La CBP sigue siendo responsable de la evaluación prevista en la TVPRA, siendo el organismo equivocado para realizar dicha evaluación.

Según informes de las OSC entrevistadas y basados en experiencias in situ, al menos algunos funcionarios ni siquiera saben que se requiere una evaluación según la TVPRA y no han recibido capacitación suficiente para entrevistar a NNA, incluidos NNA con vulnerabilidades especiales o que han vivido experiencias traumáticas. Además, la cantidad de NNA no acompañados que cruzan la frontera ha aumentado la carga de trabajo de la CBP, lo cual ejerce presión sobre un sistema que ya no está funcionando. Esto ha resultado en la repatriación casi automática de la mayoría de los NNA mexicanos sin compañía, incluidos muchos NNA con necesidades de protección internacional, incluido el asilo.

Como se informó en 2011, la CBP es el organismo equivocado para realizar la evaluación prevista en la TVPRA por tres motivos:

- La CBP es un organismo de cumplimiento de la ley y control cuya misión no es acorde a la protección infantil;
- Después de una década, la capacitación de CBP sobre la detección de TVPRA sigue siendo insuficiente, lo que resulta en una implementación inadecuada de la detección de TVPRA; y
- Existe otro organismo del DHS que tiene la capacidad y la misión apropiadas para proporcionar una evaluación TVPRA precisa y asegurar que los NNA mexicanos sin compañía tengan acceso a la protección internacional: la USCIS.

RECOMENDACIONES:

- **Transferir las responsabilidades de evaluación según la TVPRA a la USCIS (recomendación que continúa desde el reporte de 2011):** El DHS debe asignar la responsabilidad de evaluar según la TVPRA a la USCIS, un organismo que proporciona a sus funcionarios capacitación especializada y pautas sobre la entrevista a NNA, así como a personas con vulnerabilidades especiales. Si bien siempre se puede mejorar la capacitación y la implementación de prácticas con reconocimiento de trauma y amigables para los NNA en la USCIS (o en cualquier otro organismo), este es el único organismo del DHS con experiencia en entrevistar y evaluar si las personas están en riesgo de persecución o trata. El USCIS ya tiene la tarea de realizar entrevistas de detección de miedo creíble a las personas detenidas en la frontera que quedan bajo custodia del ICE, por lo que sería lógico involucrar a la USCIS en la evaluación de NNA no acompañados mexicanos según la TVPRA. Si la responsabilidad de realizar la evaluación sigue siendo de la CBP, aunque sea durante un período de transición mientras se crea un plan para la transición de esas tareas a la USCIS, se debe formar una unidad especial que se enfoque específicamente en cumplir esta función. Durante nuestras entrevistas con funcionarios del gobierno de los EEUU, tomamos conocimiento de que todos los departamentos del DHS están trabajando para mejorar la capacitación sobre bienestar infantil del personal de inmigración y para contratar profesionales de bienestar infantil que ayuden en el proceso. Se recomienda continuar y ampliar la asignación de presupuesto con estos fines, y que los fondos se destinen a aquellos organismos, como la USCIS y la ORR, para que estén mejor preparados para manejar problemas relacionados con los NNA no acompañados, y no dejar esta función principalmente a la CBP.

- **Asegurarse de que todo el personal que evalúa y determina la situación de los NNA no acompañados mexicanos tenga la capacitación, la experiencia y los recursos adecuados (continuación y actualización de recomendación del reporte de 2011):** Todo el personal involucrado en la determinación de la situación de los NNA no acompañados mexicanos debe estar capacitado y calificado para entrevistar a NNA, identificar a víctimas juveniles de trata, agresión sexual y otras formas de abuso, identificar temores de persecución futura, comprender y explicar los recursos inmigratorios disponibles en los EE. UU., hablar español con fluidez y demostrar cierto entendimiento de la cultura y la geografía de México.
- Además (nuevo, relativo al Reporte de 2011), **debe asegurarse de que todo el personal tenga acceso a servicios de interpretación de los idiomas indígenas existente en México y reciba capacitación** para satisfacer las necesidades de los NNA LGBTQ+ de cualquier género y orientación y de sobrevivientes de agresión sexual, incluidos los varones, quienes a menudo son ignorados cuando expresan esta problemática.

HALLAZGO 2.

Los centros de la CBP siguen siendo entornos inapropiados para retener o entrevistar a NNA.

Appleseed saluda las iniciativas recientes de la CBP para mejorar sus centros, contratar profesionales de bienestar infantil y cuidadores, implementar prácticas con un enfoque para el reconocimiento del trauma en la atención a los NNA y proporcionar a su personal, incluidos los funcionarios de primera línea, capacitación sobre cómo trabajar con NNA y sobrevivientes de experiencias traumáticas. Sin embargo, es demasiado pronto para saber cuán efectivos serán estos programas, y no está claro qué políticas o prácticas se están implementando para el cuidado especializado de grupos particularmente vulnerables, como los NNA LGBTQ+, hablantes de idiomas indígenas, sobrevivientes de agresión sexual, etc. Además, como entidad de control encargada de hacer cumplir la ley, la CBP no es el organismo adecuado para retener NNA durante ningún período de tiempo. Como se analizó en el reporte, si bien ciertamente hay problemas con los centros de la ORR, incluidos los centros de emergencia operados por la FEMA y el Departamento de Defensa (*Department of Defense, DOD*) durante las olas de cruces fronterizos, la ORR sigue estando mejor preparada para cuidar a los NNA que la CBP.

RECOMENDACIONES:

- **La CBP debe transferir a los NNA no acompañados mexicanos a la custodia de la ORR una vez que los identifique como NNA no acompañados (nuevo).** Si se asigna a la USCIS la tarea de realizar la evaluación prevista en la TVPRA, por ser el organismo que tiene la misión y las habilidades adecuadas, entonces la CBP no tendría necesidad de retener a los NNA no acompañados mexicanos durante el proceso de evaluación de la TVPRA. En cambio, la CBP debe transferir al cuidado de la ORR a todos los NNA no acompañados mexicanos apenas los identifique como NNA no acompañados, a fin de garantizar la atención especializada de los NNA más vulnerables, incluidos los NNA LGBTQ+, las y los hablantes de idiomas indígenas y los NNA sobrevivientes de violencia sexual. Entonces, la ORR conservaría la custodia durante todo el proceso de evaluación previsto en la TVPRA. También se debe asignar el financiamiento adecuado a la ORR para que pueda cumplir este rol adicional.

- **La ORR debe proporcionar cuidados alternativos acordes a lo previsto en el Acuerdo Flores en todos los centros, incluidos los temporales o los de emergencia (nuevo).** Como se señaló en el reporte, hubo problemas significativos con los cuidados y los servicios proporcionados a los NNA no acompañados en los centros de emergencia de la ORR durante las recientes olas de cruces fronterizos. Mientras grandes cantidades de NNA no acompañados continúan tratando de ingresar a los EEUU, el gobierno debe reconocer esta realidad, hacer planes adecuados para responder a estas olas y asignarle a la ORR todos los fondos necesarios para garantizar que los NNA que estén bajo su cuidado reciban atención adecuada y se respeten sus derechos.²⁸²
- **La CBP debe continuar en capacitación y desarrollando e informando sobre sus iniciativas recientes para mejorar sus centros (nuevo).** Si bien se recomienda que los NNA no acompañados mexicanos, y todos los NNA no acompañados, sean transferidos a la custodia de la ORR apenas se los identifique como NNA no acompañados, aún es inevitable que pasen un cierto tiempo bajo el cuidado de la CBP entre su detención, su identificación como NNA no acompañados y su traspaso a la ORR. Debido a esto, la CBP debe continuar y reforzar sus iniciativas recientes por mejorar sus instalaciones, contratar profesionales de bienestar infantil y cuidadores, implementar “prácticas de retención con reconocimiento de trauma” y proporcionar a su personal, incluidos los funcionarios de primera línea, capacitación sobre cómo trabajar con NNA, grupos vulnerables y sobrevivientes de experiencias traumáticas. La CBP también debe proporcionar informes públicos y detallados sobre la eficacia de estas iniciativas.
- **La CBP debe complementar las nuevas mejoras con políticas específicas para el tratamiento de los NNA más vulnerables, si dichas políticas no existieran (nuevo).** Aunque, según las recomendaciones de Appleseed, la CBP solo debe retener a NNA no acompañados mexicanos el tiempo necesario para determinar si es un NNA no acompañado, deben implementarse políticas y capacitaciones que garanticen que los NNA más vulnerables sean atendidos adecuadamente durante sus interacciones con sus funcionarios, incluidos los NNA LGBTQ+, los hablantes de idiomas indígenas y los NNA sobrevivientes de violencia sexual.
- **Proporcionar entornos seguros y amigables para NNA donde realizar las entrevistas previstas en la TVPRA (recomendación que continúa desde el Reporte de 2011).** La ORR debe proporcionar un entorno seguro y amigable a los NNA para que la USCIS los entreviste adecuadamente según la TVPRA. Este será un nuevo rol para la ORR, y deben crear estándares para los espacios de entrevista, dentro de las normas que requiere el Acuerdo Flores, y se debe asignar el financiamiento adecuado para facilitar la implementación de este nuevo rol.

282. En su informe de septiembre de 2022, citado anteriormente, la Oficina del Inspector General de la HHS proporciona recomendaciones específicas para asegurar que el cuidado mejore durante contingencias futuras, disponible en: <https://oig.hhs.gov/oei/reports/OEI-07-21-00251.pdf>.

HALLAZGO 3.

El formulario que utiliza la CBP durante el proceso de evaluación previsto en la TVPRA probablemente sigue siendo insuficiente para una adecuada valoración del riesgo y condiciones del NNA

Si bien el DHS señala haber implementado una nueva herramienta de evaluación (CBP-93), toda la herramienta, aparte de las instrucciones y la introducción, fue eliminada, por lo que no hay manera de evaluar si constituye una mejora con respecto al formulario anterior. Sin embargo, dado el número consistentemente bajo de NNA mexicanos sin compañía referidos a ORR, es probable que el formulario siga siendo insuficiente.

Además, si bien el DHS emitió pautas mejoradas en 2019 que requieren que el Formulario I-770 (Aviso de derechos) se lea a todos los NNA no acompañados en un idioma y de una manera que comprendan (no sólo a aquellos menores de 14 años), ha habido denuncias de que esto no está sucediendo realmente.

RECOMENDACIÓN:

- Mejorar los formularios y las pautas para obtener información sensible de NNA no acompañados y garantizar que la decisión del NNA de regresar sea independiente y voluntaria (recomendación que continúa desde el Reporte de 2011). Appleseed repite su recomendación anterior de mejorar los formularios, proporcionar acceso al idioma materno del NNA y complementar cualquier explicación de derechos con un video corto presentado con expresiones aptas para NNA. Estos formularios y videos deben desarrollarse con la asistencia de especialistas en bienestar infantil y OSC de inmigración, y complementarse con orientación y capacitación sustanciales por escrito.

HALLAZGO 4.

Las comunicaciones y la coordinación entre las autoridades estadounidenses y mexicanas en torno a los NNA no acompañados mexicanos son frecuentes, aunque siguen siendo en gran medida insuficientes para proteger a todos los NNA no acompañados mexicanos.

En algunos casos, hay informes de buena comunicación en torno a, por ejemplo, la repatriación de NNA a México por vía aérea, mientras que en otros casos hay informes de que los NNA no acompañados mexicanos simplemente son devueltos en la frontera terrestre sin la presencia de un funcionario del DIF y sin notificación al Consulado

RECOMENDACIÓN:

- Las comunicaciones entre EE. UU. y México con respecto a los NNA no acompañados deben promover el interés superior del NNA y cumplir con el derecho internacional (continúa del informe del 2011): Appleseed mantiene su recomendación de que el DHS haga cumplir el requisito de notificar al Consulado mexicano tras la detención inicial y ante cualquier cambio en la situación de custodia de un NNA no acompañado mexicano. Todo el personal responsable del bienestar de un NNA no acompañado mexicano debe estar capacitado en los procedimientos de seguimiento y notificación que deben realizarse al Consulado mexicano.

HALLAZGO 5.

Si bien el DHS está obligado a recopilar e ingresar la información de todos los NNA no acompañados en su base de datos electrónica, aún no realiza un seguimiento de ninguna información relacionada con la evaluación de la TVPRA de los NNA no acompañados mexicanos.

RECOMENDACIÓN:

- Rastrear y publicar datos sobre NNA no acompañados evaluados de conformidad con la TVPRA (continúa). Appleaseed recomienda que se registren datos más completos de todos los NNA no acompañados detenidos en una base de datos nacional, que incluya información biográfica, detenciones anteriores, adultos que hayan acompañado al menor, lugares de detención y ubicaciones, confirmación de la evaluación de la TVPRA y su resultado e información relacionada con la repatriación del NNA o su asignación a un centro de la ORR. Dentro de la información biográfica, sería útil incluir información relacionada con fuentes de mayor vulnerabilidad, como condición de LGBTIQ+, antecedentes indígenas, hablante primario de una lengua poco común y condición de sobreviviente de actos pasados de violencia o trata.

HALLAZGO 6.

Los NNA no acompañados mexicanos deben tener derecho a un abogado designado y gratuito si no pueden pagarlo, cuando soliciten protección internacional o para defenderse en el proceso de deportación.

RECOMENDACIÓN:

- Todos los NNA no acompañados deben tener acceso a un abogado gratuito que los represente ante la USCIS o la EOIR si no pueden pagar uno. Appleaseed recomienda que a todos los NNA no acompañados que no puedan pagar un abogado se les designe un abogado gratuito que los represente ante la USCIS o la EOIR, para que puedan solicitar cualquier recurso que tengan a su disposición.

HALLAZGO 7.

Como conclusión general, la necesidad de que el DHS actúe rápidamente y se proteja a los NNA no acompañados mexicanos es urgente, ya que su proceso actual de detención, evaluación y repatriación los pone en riesgo y se deben tomar medidas inmediatas.

RECOMENDACIÓN:

- El DHS debe actuar rápidamente para poner en vigencia nuevas políticas (continúa del 2011). Si bien mejorar de inmediato todo el sistema sería lo óptimo, se recomienda de momento cualquier método que permita al DHS actuar rápidamente para implementar, evaluar y mejorar las políticas y programas existentes y nuevos para proteger a los NNA no acompañados mexicanos. Appleaseed repite su recomendación de 2011 de usar programas piloto para probar nuevas políticas en ubicaciones fronterizas específicas o comunidades específicas, donde no sea factible un cambio inmediato en todo el sistema.



6.3. Recomendaciones binacionales México – Estados Unidos

HALLAZGO BINACIONAL 1.

Falta de mecanismos consolidados y constantes de coordinación entre autoridades y entidades de México y Estados Unidos para impulsar una protección binacional efectiva hacia NNA en movilidad entre las dos fronteras.

Apenas se han encontrado buenas prácticas efectivas de coordinación binacional, no sólo entre autoridades locales y nacionales de México y Estados Unidos, sino entre el trabajo de protección que realizan en ambos lados de la frontera que desarrollan organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales. De acuerdo con los actores entrevistados en el marco de esta investigación, existe la necesidad de una mayor protección de las infancias en movilidad en la frontera de México y Estados Unidos. Además, los NNA víctimas de circuito de tráfico transfronterizo son particularmente invisibles, incomprensidos y desatendidos por las Instituciones y la sociedad en general de ambos países, y se deben tomar medidas importantes a nivel nacional, binacional e internacional para proteger a estos NNA que están siendo explotados por organizaciones criminales.

Aunque se han identificado espacios de interlocución entre autoridades o entidades de ambos países, no parecer haber un mecanismo consistente y constante para esta coordinación. En lo institucional, el grupo de trabajo binacional para la protección de menores en situación de movilidad en México y Estados Unidos, establecido por ambos gobiernos en 2022²⁸³, resulta ser una iniciativa relevante, sin embargo, hasta el momento, no está claro si este grupo está activo o si ha logrado algún avance significativo. Además, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la red consular ha sido muy limitada, lo que refleja una falta de transparencia por parte del grupo de trabajo binacional, ya que no han involucrado a estas organizaciones.

RECOMENDACIONES:

Para poder fortalecer la coordinación binacional en favor de la protección de la niñez en movilidad, en particular mexicana, se recomienda:

- Dar seguimiento y saludar la iniciativa del grupo de trabajo binacional para la protección de menores en situación de movilidad en México y Estados Unidos. Sugiriendo una mayor transparencia en los trabajos que se están realizando y en la publicación de sus acuerdos y resultados; así como asegurar la participación activa y efectiva de organizaciones de sociedad civil de ambos lados de la frontera, por su profundo conocimiento del contexto de niñez y migración en la zona.
- Evaluar los resultados generados por los protocolos de atención consular y otros de índole binacional que se han formulado en los últimos años, para reajustar lo que sea necesario para su implementación efectiva y protectora de la niñez.

283. Instituto Nacional de Migración. 23 de julio de 2022. Gobierno de México alista grupo de trabajo binacional para protección de menores en situación de movilidad en México y Estados Unidos. Comunicado conjunto No. 351/2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/inm/prensa/gobierno-de-mexico-alista-grupo-de-trabajo-binacional-para-proteccion-de-menores-en-situacion-de-movilidad-en-mexico-y-estados-unidos-309329>

- Promover espacios y redes de articulación entre organismos internacionales y organizaciones de sociedad civil que están trabajando por la protección de la niñez en movilidad en ambos lados de la frontera. Para coordinar comunicaciones, iniciativas protectoras y fortalecer la incidencia conjunta ante los gobiernos de los dos países.
- Siendo la trata de personas un tema de profunda preocupación para todos los Estados, y de particular preocupación para los NNA mexicanos que son víctimas de circuitos de tráfico transfronterizo, debe hacerse un esfuerzo para iniciar una estrategia de protección más sólida, con un enfoque de investigación coordinado y multilateral para abordar estos problemas, incluida una mayor indagación sobre los modelos sociales y económicos que los sustentan.

HALLAZGO BINACIONAL 2.

Se ha incrementado la separación familiar de NNA en la frontera como estrategia de supervivencia, ante los efectos del endurecimiento de las legislaciones y políticas de detención y expulsión sin garantías por parte del gobierno de Estados Unidos, y la falta de protección y acción del gobierno mexicano.

En los últimos cinco años, organizaciones defensoras de derechos humanos han observado una reconfiguración en el perfil de las unidades familiares presentes a lo largo de la frontera de México con Estados Unidos, resultando en un incremento sin precedentes de familias mexicanas víctimas de desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia criminal en sus lugares de origen.

Toda la investigación realizada sustenta esta realidad. Se identificó claramente que, ante el endurecimiento de las políticas de detención y expulsión impuestas desde dicho país, se incrementó el cruce fronterizo de NNA mexicanos no acompañados tras su separación familiar. Una dramática decisión que se ven obligadas a tomar las propias familias desplazadas de enviar a sus hijos y/o hijas a cruzar sin compañía al otro lado, ante la imposibilidad de cruzar juntos y las escasas opciones de recibir en conjunto protección. Las familias sienten que esta es su única opción viable, ya que también perciben el constante riesgo al que se enfrentan frente a los peligros diarios en la frontera.

Si bien las políticas problemáticas como el MPP y el Título 42 terminaron, el endurecimiento continuo de las políticas de inmigración de EEUU continúa obligando a las familias a tomar decisiones difíciles para proteger a sus hijos, y es probable que la realidad de la separación familiar en la frontera continúe en varias iteraciones.

Una separación que ya no se produce por normas expresas de control que tienen este fin, como ocurría con la administración estadounidense anterior, sino por la falta de opciones de protección que tienen las familias ante las políticas actuales generalizadas de detención y deportación. Se han detectado iniciativas puntuales de organizaciones y autoridades de ambos lados para evitar algunos de estos casos, pero en general las familias mexicanas no tienen mayores opciones y tienen que acudir a estas estrategias de supervivencia, ante la imposibilidad de regresar a sus lugares de origen.

RECOMENDACIONES:

Para afrontar este incremento de la separación familiar como efecto de las políticas migratorias restrictivas y la falta de protección del Estado mexicano ante la violencia que vive el país, con base en la información recabada y la experiencia de la investigación se recomienda:

- Fortalecer y agilizar los mecanismos de coordinación binacional entre autoridades de protección de México y Estados Unidos para permitir el acceso a la protección internacional de las familias desplazadas por violencia que llegan a la frontera.
- Abogar con las autoridades de los EEUU y México, para analizar si las nuevas políticas de inmigración y de cooperación bilateral, están creando artificialmente NNA mexicanos sin compañía y reformular las políticas para proteger la unidad familiar y brindar acceso abierto a la protección internacional.
- Fortalecer las capacidades de las Procuradurías de Protección de la niñez de los tres órdenes de gobierno en México, para la identificación de situaciones familiares de riesgo en el país; coordinándose en este sentido con las autoridades estadounidenses para buscar soluciones protectoras, con la coadyuvancia de organizaciones sociales especializadas de ambos países que prestan apoyo a estas familias.



Foto. Reporte Human Trafficking in México 2 HIP

7. ANEXOS

ANEXO A:

Formulario 93 de la CBP (revisado) - Guía para la evaluación de NNA no acompañados



UAC Screening Guide / CBP Form 93 (Revised)

Revised: March 4, 2019

1

CBP-93 Unaccompanied Alien Child Screening Addendum

This screening tool provides a mechanism for officers/agents to consistently and thoroughly screen unaccompanied alien children (UAC). This tool contains sections relating to the UAC's fear of return to their country of nationality or last habitual residence as well as indicators of human trafficking. For UAC who are nationals or habitual residents of a contiguous country, it also addresses the UAC's ability to make an independent decision to withdraw their application for admission.

This form's use is consistent with the requirements of the Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008 (TVPRA).



U.S. Customs and
Border Protection



Enforcement
Systems Division

CBP-93

UAC Screening Tool Reference Guide



Objectives:

- ▢ **Form Purpose & Overview**
- ▢ **Assessment of UAC's Ability to Make an Independent Decision**
- ▢ **Fear of Return Screening Questions**
- ▢ **Human Trafficking Questions**
- ▢ **Determination**



U.S. Customs and
Border Protection



Enforcement
Systems Division

Form Purpose & Overview

The CBP-93 was designed to serve as a screening tool for UACs to determine:

- A UAC's ability to make an independent decision to withdraw his/her application for admission into the U.S.
- Fear of return
- Past trafficking or risk of future trafficking



U.S. Customs and
Border Protection



Enforcement
Systems Division

Form Purpose & Overview

The CBP-93:

- Provides standardized documentation across all sectors
- Provides streamlined decision making
- Facilitates appropriate screening of all UACs
- Is clear and easy to use



U.S. Customs and
Border Protection



Enforcement
Systems Division

ANEXO A:

To Access the CBP-93

To access the CBP-93, access e3 NextGen Processing by clicking the Intake icon on the e3 Homepage.



Query your subject or create a new event. Be sure "Unaccompanied" next to the Subject's age is selected.

Unaccompanied

Click on the Disposition tab, or continue to enter information until you reach the Disposition section. The UAC must have a disposition of WA/NTA or VR for the CBP-93 form to populate under the Forms tab.

Filter: Risk Property Disposition 2.3 Forms Filter

WA/NTA - Warrant of Arrest/Notice to Appear

V - Voluntary Return

Continue to process the Subject, or click on Forms. The CBP-93 will be the first form on the right side menu under the Forms tab.

CBP-93

1200

1700



U.S. Customs and Border Protection



Enforcement Systems Division

Assessment of UAC's Ability to Make an Independent Decision

Note: This section is only required for UACs who are nationals or habitual residents of a contiguous country.

Officers/Agents should use this section to determine whether a UAC has the ability to make an independent decision. It does not, for the most part, present direct questions to be asked of the UAC, rather Officers/Agents shall ask appropriate questions, as needed, to obtain the information necessary to make a determination.

Note: Although UAC 14 years and older are considered presumptively able to make an independent decision, the totality of each UAC's individual circumstances must inform your particular decision.

Although UAC under 14 years of age are considered presumptively unable to make an independent decision, the totality of each UAC's individual circumstances must inform your particular determination.

CBP 93 UNACCOMPANIED ALIEN CHILD SCREENING ADDENDUM

Date of Birth: 01/01/2001

Country of Habitual Residence: _____

Use of Country of Habitual Residence for Serial Courts:

Assessment of UAC's Ability to Make an Independent Decision

Note: This section is only required for UACs who are nationals or habitual residents of a contiguous country.

Officers/Agents should ask appropriate questions, as needed, to obtain the information necessary to make a determination.

1.00
1.01
1.02
1.03
1.04
1.05
1.06
1.07
1.08
1.09
1.10
1.11
1.12
1.13
1.14
1.15
1.16
1.17
1.18
1.19
1.20
1.21
1.22
1.23
1.24
1.25
1.26
1.27
1.28
1.29
1.30
1.31
1.32
1.33
1.34
1.35
1.36
1.37
1.38
1.39
1.40
1.41
1.42
1.43
1.44
1.45
1.46
1.47
1.48
1.49
1.50
1.51
1.52
1.53
1.54
1.55
1.56
1.57
1.58
1.59
1.60
1.61
1.62
1.63
1.64
1.65
1.66
1.67
1.68
1.69
1.70
1.71
1.72
1.73
1.74
1.75
1.76
1.77
1.78
1.79
1.80
1.81
1.82
1.83
1.84
1.85
1.86
1.87
1.88
1.89
1.90
1.91
1.92
1.93
1.94
1.95
1.96
1.97
1.98
1.99
2.00



U.S. Customs and Border Protection



Enforcement Systems Division

Assessment of UAC's Ability to Make an Independent Decision

If, at the end of the section, an Officer/Agent determines that the UAC is unable to answer questions pertaining to Fear of Return or Human Trafficking, the form will automatically remove those questions and direct the Officer/Agent to the section prompting a determination.

If the Officer/Agent leaves the boxes unchecked, they will be prompted to continue the questions in the next sections.



U.S. Customs and
Border Protection



Enforcement
Systems Division

Fear of Return Screening Questions

A UAC from a contiguous country may not be permitted to withdraw their application for admission and voluntary return to their country if the UAC indicates a fear of return, *whether verbally or non-verbally*, or if an *officer/agent identifies a fear of return is likely to exist*.

If the UAC indicates a fear of returning to their country of nationality or last habitual residence, then the UAC will be issued a Notice to Appear for his/her removal proceedings under section 240 of the INA and transferred to HHS.

The officer/agent should **NOT**:

- Judge or review the nature of the fear
- Attempt to adjudicate a claim of fear or state the likelihood of success of a claim
- Determine whether or not the fear is credible or if the UAC is eligible for asylum



U.S. Customs and
Border Protection



Enforcement
Systems Division

Human Trafficking Questions

Identifying red flags or indicators of human trafficking can be a complex process that may require follow-up questions and Officer/Agent judgement.

It is important to note that in some cases, the person has not yet been exploited in their country of nationality or country of last habitual residence, may not identify as a victim of trafficking, or may have little or no information on the crime itself.

Potential Human Trafficking Indicators		
• Diligent rules or conduct	• Signs of mental or physical abuse	• Fear, anxiety, or submission
• Coercive requests	• Fear or perceived punishment	• Unusual working hours
• Unusual style of dress	• Reluctance to provide true age	• Significant weight loss
• Self-harm	• Documented history of identity documents	• Unexplained absence of relatives
• Unusual or inconsistent answers to questions	• Unusually expensive	• Significant debt



U.S. Customs and Border Protection



Enforcement Systems Division

Make a Determination

Whether the UAC is or is not a national or habitual resident of a contiguous country will be checked based on the biographical information input at the beginning of the form. If the second box is selected, Officers/Agents must select one of the three boxes under that statement.

The form will not save successfully if there are errors on the form. You will be prompted to review and remedy any errors in order to save and continue.

Officers/Agents must read the entire statement per box. Each box may require multiple conditions to be met or only one condition to be met.



U.S. Customs and Border Protection



Enforcement Systems Division

Summary

The CBP-93 is a UAC Screening Tool Reference Guide used for Officers/Agents to assess a UAC's ability to make an independent decision to withdraw his/her application for admission to the U.S., fear of return, and past trafficking or risk of future trafficking.

Officers/Agents are required to screen all UACs.

If the UAC is a national or a habitual resident of Mexico or Canada, they may withdraw their application for admission and return to their country of habitual residence or nationality if CBP determines all three criteria are satisfied:

- **The UAC is able to make an independent decision to withdraw their application for admission to the United States and be voluntarily returned to their country of nationality or last habitual resident AND**
- **The UAC does not have a fear of returning to their country of nationality or last habitual residence owing to a credible fear of persecution AND**
- **The UAC has not been a victim of a severe form of trafficking in persons, and there is no credible evidence that the UAC is at risk of being trafficked upon return to their country of nationality or last habitual residence.**



U.S. Customs and
Border Protection



Enforcement
Systems Division

II INFORME APPLESEED MÉXICO 2023

NIÑEZ EN LA FRONTERA

Niñez en riesgo en la frontera:
Evaluación de la protección
y atención a niños, niñas
y adolescentes mexicanos
migrantes sin compañía

Actualización 2023

