

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE DERECHO CULIACÁN
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DERECHO**



**PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ MIGRANTE
CENTROAMERICANA EN TRÁNSITO POR MÉXICO HACIA
ESTADOS UNIDOS**

TESIS
QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS DEL DERECHO

PRESENTA
MTRA. ITZÉ CORONEL SALOMÓN

DIRECTORA DE TESIS:
DRA. MARÍA DELGADINA VALENZUELA REYES

CULIACÁN ROSALES, SINALOA

JUNIO DE 2024



Dirección General de Bibliotecas
Ciudad Universitaria
Av. de las Américas y Blvd. Universitarios
C. P. 80010 Culiacán, Sinaloa, México.
Tel. (667) 713 78 32 y 712 50 57
dgbuas@uas.edu.mx

UAS-Dirección General de Bibliotecas

Repositorio Institucional Buelna

Restricciones de uso

Todo el material contenido en la presente tesis está protegido por la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

Queda prohibido la reproducción parcial o total de esta tesis. El uso de imágenes, tablas, gráficas, texto y demás material que sea objeto de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente correctamente mencionando al o los autores del presente estudio empírico. Cualquier uso distinto, como el lucro, reproducción, edición o modificación sin autorización expresa de quienes gozan de la propiedad intelectual, será perseguido y sancionado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial
Compartir Igual, 4.0 Internacional



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi directora de tesis la Dra. María Delgadina Valenzuela Reyes y a mis lectores críticos Dra. Erika Cecilia Montoya Zavala y Dr. Pablo Aguilar Calderón por su apoyo constante y todo lo que aportaron a esta investigación con su atinada dirección y por compartir sus conocimientos, les agradezco en el alma.

Agradezco al Dr. Carlos Karam Quiñones, al Dr. Gonzalo Armienta Hernández y a la Dra. Lizbeth García Montoya quienes siempre creyeron en mí, en mis proyectos, me brindaron su respaldo y su guía hasta lograr mi cometido, siempre estaré en deuda con ustedes, les admiro y atesoro.

Agradezco profundamente a mi madre Eva Luz, por ser mi sostén emocional en el transcurso de este trayecto para alcanzar la meta que me tracé y compartirlo conmigo como si fuera suyo, quiero dejar constancia de que ella plantó esta semilla en mí desde la niñez y que sin ella no habría sido posible cristalizar mi sueño; eres mi mejor ejemplo y mi más grande fortaleza, te amo mamá.

Agradezco a mi familia, especialmente a mi hermano Lester por siempre apoyarme; a mis tías Rosa Elena y María, así como a mi tío Eduardo, por sus ejemplos, consejos y apoyo en todos los sentidos. A quienes han sido cómplices y respaldo en igual medida Lourdes y Osmany, muchas gracias. A Rosa María y Luz Elena por siempre contagiarme de su optimismo. Mi familia es mi piedra angular.

Agradezco a El Colegio de Sinaloa por distinguirme con la Beca de Disertación Doctoral Raúl Cervantes Ahumada y brindarme el apoyo en la recta final del camino.

Agradezco a CONAHCYT, al INAPI (hoy CONFÍE) y al programa de Formación de Jóvenes Doctores de la UAS por el sustento económico que me permitió obtener el máximo grado educativo.

Agradezco a mis compañeras y compañeros de generación, estoy segura de que aprendí tanto de ustedes como del doctorado mismo, les llevaré siempre en el corazón.

DEDICATORIAS

“No one puts their children in a boat unless the water is safer than the land.”

Warsan Shire

“Remember, remember always, that all of us, you and I especially, are descended from immigrants and revolutionists”.

Franklin D. Roosevelt

“Yo vengo desde el fondo de los siglos, como indígena pura, nacida en esta tierra nuestra y voy hacia el futuro, con la mirada puesta en la paz, que el pueblo anhela”

Prof. Natalio Landeros

Dedico esta investigación a todas las niñas y niños migrantes del mundo, a los que en este día y hora se encuentran atravesando mi país, transitando la incertidumbre, desearía cobijarles y protegerles, me comprometo a luchar siempre por sus derechos desde mi trinchera.

Dedico lo que representa esta tesis doctoral a mi amada hija Abril Pérez Coronel, “hija, portadora de ecos milenarios, esbozo perfecto del deseo, a ti te dedico estos versos, que lleven rima de hambre y lleven ritmo de lucha, a ti te entrego la sed del caminante y con ello la búsqueda eterna del progreso”.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	7

CAPÍTULO PRIMERO

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS ANTE EL FENÓMENO DE LA NIÑEZ MIGRANTE

I. Contexto general de la niñez migrante.....	13
II. Acciones emprendidas por México ante la migración infantil en tránsito.....	27
III. Acciones conjuntas México-Estados Unidos.....	36
IV. Protección interamericana de la niñez migrante.....	42
1. Obligaciones generales y principios rectores.....	43
2. Procedimientos para identificar necesidades de protección internacional de niñas y niños migrantes y, en su caso, adoptar medidas de protección especial.....	44
3. Garantías de debido proceso aplicables en procesos migratorios que involucran a niñas y niños.....	45
4. Principio de no privación de libertad de niñas o niños por su situación migratoria irregular.....	47
5. Características de las medidas prioritarias de protección integral de los derechos de niñas y niños migrantes y garantías para su aplicación.....	48
6. Condiciones básicas de los espacios de alojamiento de niñas y niños migrantes y las obligaciones estatales correspondientes a la custodia por razones migratorias.....	49
7. Garantías de debido proceso ante medidas que impliquen restricciones o privaciones de la libertad personal de niñas y niños por razones migratorias	
8. Principio de no devolución (<i>non-refoulement</i>).....	50
9. Procedimientos para garantizar el derecho de las niñas y niños a buscar y recibir asilo.....	54

10. Derecho a la vida familiar de las niñas y los niños en el marco de procedimientos de expulsión o deportación de sus progenitores por motivos migratorios.....	55
---	----

CAPÍTULO SEGUNDO.

EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA EN MIGRACIÓN.

I. Definición jurídica de menor, niñas, niños y adolescentes.....	57
II. Política exterior mexicana en materia de migración y derechos humanos.....	61
III. Origen y evolución del concepto de interés superior del menor.....	72
IV. Aplicación del principio de interés superior del menor para protección de la niñez migrante en tránsito por México.....	85

CAPÍTULO TERCERO

LA OBLIGACIÓN DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ MIGRANTE EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL

I. El niño migrante como sujeto de Derecho Internacional y las implicaciones en la protección de sus derechos humanos.....	98
1. El niño y la niña al centro del Derecho Internacional como sujetos de derechos.....	99
2. El Derecho internacional de los derechos humanos y las niñas y los niños migrantes.....	102
3. La fuerza vinculatoria del Derecho Internacional en materia de derechos humanos.....	103
II. Estándares Internacionales de protección de los derechos humanos de las niñas y los niños migrantes.....	104
1. Nivel universal.....	105
A. General.....	105
B. Especializado.....	106
2. Nivel regional: el sistema interamericano de derechos humanos.....	107

III. La regularización migratoria y su impacto en los derechos de niños, niñas y adolescentes.....	111
1. Deportaciones de niños y niñas centroamericanos desde México.....	112
2. La regularización migratoria según los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño.....	119
3. El reconocimiento de los Estados sobre la importancia de la regularización migratoria.....	126

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS SITUACIONAL CUANTITATIVO DE LA NIÑEZ MIGRANTE EN TRÁNSITO POR MÉXICO

I. Diseño metodológico de la investigación cuantitativa con datos secundarios....	134
1. Ventajas y desventajas de investigar con datos secundarios.....	136
II. Contexto de los datos sobre niñez migrante a escala global.....	137
1. Definición de niñez en diferentes países con flujos migratorios.....	138
2. Tendencias recientes de niñez migrante a nivel mundial.....	139
III. Datos de los menores migrantes en tránsito por México	148
1. Resultados encontrados.....	148
2. Análisis de resultados.....	173
IV. La situación de la niñez migrante en tránsito por México durante la pandemia de COVID-19.....	177
V. Interpretaciones erróneas del principio del interés superior del menor en las políticas migratorias del estado mexicano.....	182

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la migración se ha vuelto cada vez más complejo en una sociedad interconectada e interdependiente en un mundo globalizado, tanto en términos de composición, destinos y flujos de rutas como de los desafíos que enfrentan los migrantes a lo largo de su tránsito y residencia en un país que no es su hogar.

La falta de entendimiento de los migrantes indocumentados como sujetos de derecho se concreta en la falta de marcos regulatorios y mecanismos adecuados para garantizar y proteger los derechos humanos de los cuales son titulares sin importar su estatus migratorio. Esto se traduce en un aumento de las violaciones de los derechos humanos imputables tanto a los Estados de origen, como a los de tránsito y destino de los migrantes, lo que provoca, a su vez, una mayor criminalización del estatus migratorio irregular.

En los últimos años, los estudios sobre migración internacional se han enfocado en evidenciar la presencia de un sector poblacional antes no documentado: la niñez migrante, que se ha hecho cada vez más visible ante el creciente número de niñas y niños que migran solos o junto con sus familias.

La niñez se ha involucrado en la migración indocumentada de distintas maneras: algunos niños y niñas se quedan en la comunidad mientras uno o ambos padres migran; otros deciden emprender el viaje solos o acompañados por los más diversos motivos: reunificación familiar, trabajo o curiosidad son unos cuantos ejemplos.

Hoy en día, la niñez migrante representa un desafío para la administración pública mexicana. Las entidades vinculadas con el tema han creado varias iniciativas para protegerla, entre las que se encuentran el Programa de Repatriación encabezado por los albergues Camino a Casa, que forman parte de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), y los Oficiales de Protección a la Infancia, pertenecientes al Instituto Nacional de Migración (INM). Es ahí donde confluyen los esfuerzos de otras instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, las iniciativas implementadas por el gobierno y las organizaciones para brindar apoyo a las y los menores migrantes se encuentran

limitadas por la escasa existencia de información sistematizada que permita una mayor comprensión del fenómeno y una intervención integral que asegure la efectividad de las acciones llevadas a cabo.

La condición de niños, niñas y adolescentes como población vulnerable en el marco de la movilidad humana internacional exige la adopción de mecanismos de protección, respuestas y posturas claras por parte de los Estados de origen, tránsito y destino para atacar este problema.

De manera particular, el abordaje de esta materia por parte del Estado mexicano exige la visibilización de este sector poblacional y la aproximación a la situación de las y los menores en el marco de la movilidad humana internacional, un fenómeno cada vez más frecuente que demanda de todos los Estados vinculados con el fenómeno migratorio la capacidad de responder eficientemente a los desafíos que éste plantea, con especial atención a la protección de los Derechos Humanos de quienes se desplazan.

La niñez constituye el grupo humano que requiere más atención debido a la alta vulnerabilidad que se genera en situación de migración, refugio y asilo, así como por la alta incidencia de ilícitos internacionales como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

El enfoque de esta investigación se ha centrado en casos de niños migrantes provenientes de Centroamérica y en el trato que reciben durante su trayecto por México rumbo a los Estados Unidos de América. En este contexto, hace referencia a las inadecuadas políticas migratorias que no llevan como principio rector el interés superior de las y los menores.

Esta falta de protección para las personas que están en movimiento a lo largo de uno o varios países desde su salida hasta su arribo, si tienen suerte, al punto de llegada, supone un desafío constante para los Estados que atraviesan, los cuales tienen el deber de desplegar mecanismos, acciones y políticas que cuyo objeto sea la protección, garantía y promoción de los Derechos Humanos de migrantes, solicitantes de asilo y víctimas de trata o tráfico ilícito. De este conjunto, la niñez es el sector poblacional más vulnerable y, al mismo tiempo, el menos visibilizado y atendido. Esta realidad tiene una incidencia directa en la intensificación de sus

necesidades y el mayor requerimiento de acciones para garantizar sus Derechos Humanos.

En esta materia, el interés superior de la niña y el niño es un elemento de suma relevancia que los Estados están llamados a observar de conformidad con lo siguiente: es un derecho que no puede negarse a ningún niño; es un principio de Derecho Internacional que se abre paso como herramienta de interpretación y es, a su vez, una norma de procedimiento.

Entre los retos actuales que la movilidad humana internacional plantea a los Estados de origen, tránsito y destino se encuentran, *a grosso modo*, el gran volumen del movimiento de personas; la complejidad de las motivaciones que impulsan el proceso de movilidad, así como las condiciones en las que dicho proceso se lleva a cabo. Sobre esto último conviene señalar que las diversas modalidades de la migración implican, muchas veces, graves riesgos para la vida e integridad de las personas, así como la falta de protección y garantía de sus derechos fundamentales.

Por todo ello, los seres humanos que se ven inmersos en la migración requieren una respuesta de los Estados involucrados en ella, toda vez que el tránsito supone un proceso complejo que tiene un impacto tanto en la persona que lo emprende como en su familia, la acompañe o se quede en el lugar al que pertenece, así como también en las sociedades de origen y de recepción.

De manera más específica, niños, niñas y adolescentes en contextos de movilidad humana internacional representan una población altamente sensible y vulnerable a las condiciones en que se llevan a cabo los desplazamientos: el factor etario condiciona, en buena cuenta, el modo en que se deben enfrentar numerosos riesgos, peligros, renunciaciones y cambios que muchas veces pueden alterar severamente sus posibilidades de desarrollo.

En conjunto, esto evidencia la necesidad de exigir a los Estados que presten atención a las condiciones especiales que enfrenta la población infantil que migra y provean mecanismos eficientes para la salvaguarda de los derechos de este grupo conforme a una perspectiva de protección integral que considere a las y los menores

como sujetos de derecho y, además, como una población triplemente vulnerable: por su edad, por ser personas en desplazamiento y por su situación irregular.

La niñez en tránsito por México constituye un colectivo grande y diverso que incluye: a) infantes que llegan al país de destino para reunirse con sus familias pero que no se inscriben en los esquemas oficiales de reunificación familiar o no consiguen documentación válida a través de esos programas; b) infantes que entran por la frontera sur de forma irregular, tanto solos como con uno o varios parientes; c) infantes que escaparon de sus familias y viajan solos; d) infantes nacidos en el Estado receptor cuyos padres o tutores tienen una situación migratoria irregular; e) infantes con estatus regular que viven con padres o tutores cuyo estatuto es irregular; f) infantes sin permiso de residencia o con visados caducados; y g) infantes que forman parte de familias cuyas solicitudes de asilo han sido rechazadas.

Estos niños y niñas se ven inmersos en dos ámbitos normativos: uno incluyente y otro excluyente. El primero es el de los Derechos del Niño, que por definición es garantista y protector de sus derechos humanos; el segundo es el de las normas de extranjería, que es muy restrictivo y no tiene un enfoque compatible con los derechos de la niñez.

Existe una tendencia creciente en la mayoría de los Estados receptores de migrantes, tanto en Europa como en América, a la erosión de los derechos humanos de las personas en aras de las políticas de control del desplazamiento irregular, las cuales —cada vez más represivas y agresivas— carecen de un enfoque que considere las necesidades de los migrantes más vulnerables: particularmente, de la infancia con un estatus irregular. El principal efecto de esta situación es que las condiciones de tránsito de niñas y niños empeoran.

Las tensiones entre la necesidad de protección y las supuestas exigencias de seguridad y control del desplazamiento fuera de regla hacen, que los niños y las niñas migrantes se encuentren entre los dos ámbitos normativos radicalmente opuestos que ya se mencionaron. Cabe subrayar que el de extranjería, de naturaleza excluyente y basado en rigurosas leyes y políticas nacionales de control

de la migración irregular, hace necesaria una evaluación sobre el impacto que éstas tienen sobre migrantes irregulares tan vulnerables como los niños.

Desde 2009, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha registrado un creciente número de solicitantes de asilo en la región de las Américas —tanto niñas y niños como adultos— del Triángulo Norte de América Central (El Salvador, Guatemala y Honduras).

Más adelante, en octubre de 2011, el gobierno de los Estados Unidos de América vivió un incremento dramático —al que se refiere comúnmente como la oleada— en el número de niños y niñas no acompañados y separados que llegaban desde estos mismos tres países.

Además, el número de niños mexicanos detenidos por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos alcanzó la cifra de 18 mil 754 durante el año fiscal 2013, lo que significó un aumento del 44% con respecto a los 13 mil del año fiscal 2011. En marzo de 2014, la ACNUR en Washington llevó a cabo un amplio estudio que se denominó “Niños en fuga”¹ para identificar las razones por las cuales los niños y niñas huyeron de sus hogares y determinar si necesitaban protección internacional.

Si bien hay una importante diferencia contextual entre la situación en México y la del Triángulo Norte, el denominador común es que los cuatro países hoy producen una gran cantidad de menores de edad no acompañados y separados que buscan protección en la frontera sur de los Estados tras recorrer la república en forma de flujos mixtos en tránsito por México.

De acuerdo con el estudio de la ACNUR, se encontró que las principales razones que los niños dieron para abandonar el hogar fueron las relacionadas con la falta de protección, si bien mencionaron preocupaciones no relacionadas con ella. Los datos revelaron que no menos del 58% de los niños y niñas entrevistados habían huido de sus hogares porque habían sufrido o estaban en peligro de sufrir daño, lo que constituye un indicador de su necesidad potencial o real de protección internacional.

¹ El informe completo del estudio, “Niños en fuga”, está disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9568>

Dado que el estudio fue diseñado para ser representativo y estadísticamente significativo, sus resultados son una justificación convincente para que también sea examinada con cuidado la necesidad de protección de niños y niñas no acompañados o separados en el mismo rango de edad que los menores de este estudio que llegan a los Estados Unidos desde estos cuatro países.

Se identificaron dos patrones generales de daños relacionados con posibles necesidades de protección internacional, a saber: la violencia de los actores del crimen organizado y la del hogar.

En cuanto a la infancia mexicana, una tercera categoría de daño fue el reclutamiento y la explotación por parte de la industria delictiva del tráfico de personas. El estudio incluyó una serie de actividades de capacitación y sensibilización que se celebraron con funcionarios del Estado, las ONG y las organizaciones internacionales.

En este trabajo de investigación se pretende mostrar una radiografía actual de la situación de los niños y niñas migrantes en tránsito por México desde una metodología cuantitativa a partir de análisis de datos secundarios obtenidos de bases de datos internacionales, regionales y nacionales, pero con un procesamiento propio de los intereses de la investigación, con la finalidad de dar respuesta a las preguntas planteadas y la comprobación de la hipótesis

CAPÍTULO PRIMERO

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS ANTE EL FENÓMENO DE LA NIÑEZ MIGRANTE

I. Contexto general de la niñez migrante

Cuando se habla de migraciones es necesario entender que este es un fenómeno multidimensional ya que implica tanto riesgos como oportunidades para las personas, las comunidades y los Estados. Al analizar sus causas y efectos, pueden observarse los contrastes entre las dinámicas económicas, sociales, jurídicas y políticas. Por ejemplo, la migración puede ofrecer salidas al desempleo y a la falta de perspectivas de las personas, pero implican la pérdida de capital humano y social para los países de origen.²

Si bien muchos proyectos migratorios pueden traducirse en formas de mejoramiento personal, también se ha advertido la vulneración de los derechos humanos; sobre todo en los casos de niños, niñas y adolescentes. No puede negarse que uno de los factores clave en el aumento del movimiento de personas es la creciente disparidad en los niveles de vida y los beneficios sociales y laborales entre países desarrollados y países en desarrollo. Pero, a pesar de los riesgos que implica la migración, para millones de latinoamericanos y caribeños aún es la única esperanza de realización y progreso.³

Por otra parte, es un lugar común, en buena parte de la literatura disponible sobre estos fenómenos, calificar al desplazamiento infantil como algo excepcional, poco común y, en todo caso, un asunto menor frente a los grandes flujos migratorios de hombres y mujeres. Sin embargo, hoy resulta cada vez más evidente que el mundo atestigua importantes migraciones constituidas por niñas y niños no acompañados que cruzan la frontera por diversas razones: la búsqueda de los padres, el deseo de trabajar y ganar más dinero, terminar con situaciones de abuso familiar o social, entre otras.⁴

² Liwsky, Norberto, Migraciones de Niñas, Niños y Adolescentes bajo el enfoque de derechos, Instituto Interamericano de las Niñas, Niños y Adolescentes, OEA, 2010, p.1.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

En México, se pueden identificar grandes grupos de niñas y niños migrantes provenientes principalmente de países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua que se instalan, trabajan, viven o transitan por nuestro país en ausencia de sus familiares.

Para los fines de este estudio se entenderá por niño: “a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.⁵ Esta es la definición contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la cual utiliza una categoría genérica en la que el sexo femenino o masculino diferenciado resulta irrelevante, puesto que el énfasis se pone, justamente, en la edad.

Así, las niñas y los niños han sido tratados como objetos y no como sujetos de derecho con base en una teoría basada en el derecho liberal según la cual la infancia estaba en situación de dependencia o sumisión hacia una entidad, el Estado, o un individuo protector, el padre, la madre o el tutor. Esta ausencia de libertad implicaba que un menor no podía tomar decisiones en el ámbito familiar o social. En los años noventa, sin embargo, se rompió con esa concepción anquilosada sobre los derechos del niño con la ratificación de la Convención, primer instrumento internacional de derechos humanos que reconoce que la niñez es titular de una serie de derechos y que el Estado tiene la obligación de promoverlos, protegerlos y hacerlos exigibles.

La mayoría de los menores migrantes son presa fácil de abusos, discriminación, segregación, rechazo, maltrato, violencia y agresión física, sexual o moral; además, forman parte del grupo poblacional más expuesto a accidentes, enfermedades, explotación laboral, tráfico, extracción y venta de órganos, reclutamiento en fuerzas armadas o del crimen organizado y trata o tráfico de personas, entre otros riesgos de naturaleza atroz.

Asimismo, aun si la CDN no hace diferencias de género es necesario señalar que durante su tránsito las niñas migrantes no acompañadas se encuentran particularmente expuestas a la violencia de género, sexual y doméstica,⁶ y cabe

⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990, Art. 1.

⁶ Mujeres Adolescentes En Crisis: La Vida en contextos de Movilidad en la región de Centroamérica y México. Plan Internacional, marzo 2023, p.10.

subrayar que a menudo son las autoridades migratorias, policíacas, judiciales y administrativas las con sus acciones u omisiones transgreden los derechos humanos de esta población y agravan su extrema vulnerabilidad, causándole un daño irreparable.

Como se ha mencionado, la infancia alrededor del mundo decide viajar sola por múltiples causas: la existencia de conflictos armados, el hambre, la marginación, la violencia, los abusos en el seno familiar, la búsqueda de mejores oportunidades para su desarrollo, solo por mencionar algunas. Pero no todos los niños migrantes no acompañados decidieron emprender el viaje solos. Muchos otros lo hicieron con la esperanza de encontrarse con sus padres o tutores, de quienes se separaron en el país de destino. Otros más asumieron responsabilidades de adultos, tales como proteger a sus hermanos más pequeños y trabajar para proveerles lo necesario para la subsistencia.

Es tal el nivel crítico de este fenómeno en distintas latitudes que incluso ha provocado que algunos organismos lo clasifiquen, bajo ciertas circunstancias, como parte importante de amplias crisis humanitarias. Como afirma el Comité Internacional de la Cruz Roja: “los niños y niñas que han perdido todo lo que les es conocido —casa, familia, amigos, estabilidad—, constituyen un poderoso símbolo del dramático impacto de las crisis humanitarias en la vida de las personas”.⁷

Por su parte, la ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja han diseñado unas Directrices generales sobre infancia no acompañada y separada, cuyo objetivo es proveer de un marco de acción para que tanto los gobiernos como las organizaciones nacionales, internacionales y no gubernamentales cumplan sus obligaciones con base en los derechos de la niñez y el derecho internacional humanitario.

A partir de los principios básicos enumerados en la Observación General No.6 sobre el Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, del Comité de los Derechos del Niño, las directrices establecen la necesidad de preservar seis derechos fundamentales de este grupo

⁷ Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños no acompañados y separados, Comité Internacional de la Cruz Roja, enero 2004, p. 2

poblacional: el derecho a tener un nombre, identidad legal y registro de nacimiento; el derecho a la protección física y legal; el derecho a no ser separado de sus padres; el derecho a las provisiones para su subsistencia básica; el derecho al cuidado y la asistencia apropiada para su edad y sus necesidades de desarrollo; y el derecho a participar en las decisiones acerca de su futuro.

Con estas directrices se recomienda a los Estados establecer sistemas integrales de protección con procedimientos específicos para niños y niñas migrantes no acompañados y separados. Estos sistemas deben contemplar medidas para identificarlos; mecanismos de registro y comunicación con ellos; la posibilidad de nombrar un guardián por cada infante; provisión de cuidados y monitoreo temporal de alimentación, salud y educación; rastreo y verificación de lazos familiares y, más importante aún, el establecimiento de soluciones duraderas.⁸

Parte muy importante de estas directrices tiene que ver con colocar el interés superior de las y los menores incluso por encima de otros principios, como el de reunificación familiar. Ésta, debe ser generalmente reconocida como componente del interés superior de la niñez; sin embargo, se advierte también que, antes de la reunificación debe efectuarse un análisis para determinar si acaso ésta expondría al niño a situaciones de negligencia o abuso.

En ese sentido, si existe evidencia razonable para creer que la reunificación expone al niño a un riesgo, se debe recomendar a la autoridad rechazar esta vía; de ahí que las directrices prevean que cualquier duda sobre la legalidad de la relación del niño con su familia, sus tutores o sus acompañantes adultos abra la posibilidad de que se evite la reunificación. Lo mismo sucede cuando existe evidencia suficiente para creer que existen impedimentos importantes para el desarrollo del niño o que presenta un cuadro psicológico y físico anómalo.

De esta manera se da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 9° de la CDN, según el cual “el niño no podrá ser separado de su familia o sus padres en contra de su voluntad, excepto cuando la separación resulte necesaria para proteger el interés superior del niño”.⁹

⁸ Ver Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños no acompañados y separados, Comité Internacional de la Cruz Roja, enero 2004.

⁹ Convención sobre los Derechos del Niño, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990, Art. 9.

Las directrices estipulan también que separar a las y los menores de sus padres o parientes sin ninguna justificación es una de las más graves violaciones de sus derechos. En este sentido, el proceso para considerar la separación debe iniciarse sólo cuando existe evidencia razonable de actos u omisiones de los padres que exponen a las niñas y los niños a un riesgo o abuso determinado.

Así, la separación se considera un último recurso y, en todo caso, una medida que no obstaculizará, de ninguna forma, la comunicación entre el niño y sus padres, lo que constituye uno de sus derechos fundamentales. Los lineamientos también establecen procedimientos para determinar, si los papás están separados, con cuál de ellos debe dejarse a los infantes para implementar medidas de protección de emergencia frente a casos de trata o abuso severo, para verificar la información relacionada con ellos, su origen, su familia y el contexto social en el que viven y, más importante aún, para interpretar lo que expresan y desean.

Cuando el niño quiera genuinamente volver a su país, deberá proceder la repatriación voluntaria a menos que se cuente con información razonable de que podría causarle un daño. Al mismo tiempo, la permanencia del menor en el país de destino es también una decisión que, tomada por él mismo, permite atender su interés superior mediante la figura del asilo o de la internación legal con el concurso de las autoridades pertinentes y, especialmente, las de la ACNUR. De ahí que resulte fundamental escuchar y atender lo que manifiesta la infancia en tránsito y en el lugar de origen o destino.

Las directrices establecen igualmente, las bases para llevar un registro documental de toda la información recolectada. De esta manera es posible establecer prácticas que atiendan las omisiones que pudieran presentarse en el orden administrativo en cuanto se refiere a la atención de las y los menores. Esta información, por supuesto, debe ser compartida entre autoridades y organizaciones no gubernamentales de los países involucrados con el propósito adicional de dar seguimiento y proveer de garantías adicionales de seguridad a las niñas y los niños migrantes no acompañados en su proceso de internación o repatriación. Además, este registro estadístico permitirá realizar un mejor diagnóstico para la comprensión cabal del problema.

La situación de la infancia migrante no acompañada, y la de la migración en general, están lejos de resolverse mediante medidas nacionales que, por definición, tienen un alcance limitado; lo está aún menos el proceso de retorno de los infantes en tránsito, prácticamente ausente en las políticas nacionales, que en muchas ocasiones carece de una legislación específica dentro del entramado legal internacional que protege genéricamente los derechos de la niñez.

La migración de niñas y niños centroamericanos se incrementó en un 132% durante el primer semestre de 2019 en comparación con el de 2018. De enero a junio de 2019, fueron presentados ante la autoridad migratoria 33 mil 122 niñas, niños y adolescentes, de los cuales se encontraron acompañados 24 mil 597, en tanto que 8 mil 525 estaban no acompañados. En contraste, durante el mismo periodo de 2018 la cifra de menores presentados fue de 14 mil 279.¹⁰ Esta tendencia continuó en aumento en 2021 y 2022, con 63,325 y 32,605 menores presentados, respectivamente. No se toma en consideración las cifras del 2020 debido a la pandemia de COVID-19.¹¹

En 2018, las niñas y adolescentes femeninas presentadas fueron 10 mil 316, mientras que el número de niños y adolescentes masculinos presentados ascendió a 18 mil 065.¹² Para el 2019 la cifra del sexo femenino casi se duplicó al llegar a 20 mil 650 menores registradas y la del sexo masculino aumentó a 29 mil 511 menores de edad.¹³ Para el 2022, las niñas y adolescentes femeninas presentadas, provenientes de Centroamérica fueron 13 mil 038, mientras que el número de niños

¹⁰ Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.

¹¹ Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021 y 2022, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación

¹² Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2018, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación

¹³ Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.

y adolescentes masculinos presentados ascendió a 39 mil 944.¹⁴ Se puede observar que, en el caso del sexo masculino, la cifra se ha duplicado desde el 2018 al 2022.

Lo anterior indica que el fenómeno de la infancia no acompañada en migración está relacionado con el incremento del flujo de personas procedentes de Centroamérica, sobre todo de grupos de familias que emigran de sus países de origen con el objetivo principal de llegar a Estados Unidos.

Como se mencionó anteriormente la violencia, la pobreza y el acceso limitado a servicios sociales y a una educación de calidad afectan la vida de niñas, niños y adolescentes de Latinoamérica, en particular, de México y algunos países de Centroamérica. Esto los obliga a tomar la difícil decisión de dejar su patria. Muchas veces transitan solos por México hacia la frontera con Estados Unidos para reunirse con sus familiares o para encontrar una vida mejor, lo que los deja expuestos a peligros como ser detenidos, sufrir violencia y discriminación, pasar hambre o frío, carecer de servicios de salud o ser incorporados al crimen organizado y el tráfico de personas, todas ellas situaciones que infringen sus derechos y afectan tanto su salud mental como su bienestar físico.

En 2022, casi 24 mil 995 niños, niñas y adolescentes mexicanos que llegaron a Estados Unidos sin documentos fueron repatriados; de los cuales 19 mil 950 viajaba sin la compañía de un adulto.¹⁵ Ese mismo año, según datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación de México, las autoridades migratorias detectaron 27 mil 635 niñas y niños extranjeros, provenientes de países del Triángulo Norte de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador, en territorio mexicano. De ellos, 12 mil 923 fueron retornados a sus países de origen.¹⁶

Si bien los Estados poseen soberanía para definir sus políticas migratorias, todos deben proteger y garantizar en forma integral los derechos de niños, niñas y adolescentes. Esto supone la obligación de prevenir, sancionar y castigar toda

¹⁴ Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2022, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

violación de derechos reconocidos, así como también restablecer el derecho conculcado.

La visión del niño como sujeto de derechos busca el reconocimiento de su papel activo y su contribución tanto en su propio desarrollo como en el de su familia y el de su comunidad. El artículo 12 de la CDN establece:

Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

Este artículo subraya el derecho de los niños a ser escuchados y a que sus opiniones sean consideradas seriamente, reflejando un cambio paradigmático hacia el respeto de su autonomía y su capacidad progresiva para influir en su entorno. La mención explícita a la "edad y madurez" del niño como criterios para determinar cómo se considerarán sus opiniones, reconoce la evolución de las capacidades individuales y promueve un enfoque personalizado en la valoración de sus aportaciones.

Este principio desafía prácticas paternalistas y promueve un entorno en el que los niños son vistos y tratados como individuos con derechos, no solo como receptores pasivos de protección. La implementación efectiva de este artículo es crucial para asegurar que los niños sean respetados como participantes activos en las sociedades, contribuyendo significativamente a su desarrollo y bienestar.

Al incorporar el derecho de los menores a ser escuchados, la CDN está dando legitimidad jurídica a un hecho casi ignorado por las normas, las instituciones y las prácticas sociales anteriores a ella. Por esta razón, saber cuál es la opinión del niño respecto al desplazamiento —decisión que transforma radicalmente su vida— es primordial

En la sentencia del caso Velásquez Rodríguez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 29 de julio de 1988, la Corte fijó el alcance del Artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH):

La primera obligación asumida por los Estados Partes (...) es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.

(....)

La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental (..) de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.¹⁷

Esta perspectiva coloca al individuo, independientemente de su edad, en el centro de las obligaciones estatales, requiriendo medidas activas para asegurar que sus derechos sean respetados y garantizados en la práctica.

La relación entre estos dos textos subraya la importancia de reconocer a los niños como portadores de derechos y de asegurar que sus opiniones sean consideradas en todos los asuntos que les afecten, tal como lo establece el Artículo 12 de la CDN. Esto se alinea con la sentencia del caso Velásquez Rodríguez en el sentido de que los Estados tienen la doble obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en los tratados internacionales y de garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas bajo su jurisdicción, incluidos los niños.

La sentencia amplía este concepto al establecer que los Estados deben organizar todo su aparato gubernamental y procedimientos legales de tal manera que se asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Esto implica un deber específico de adaptar y revisar las legislaciones, políticas y prácticas para asegurar que reflejen y faciliten el derecho de los niños a ser escuchados y que sus opiniones sean debidamente consideradas, lo cual requiere

¹⁷ CortelIDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988 (Fondo), Serie C, No. 4, párr. 165 y 166.

un esfuerzo consciente y deliberado para integrar la perspectiva de los niños en todos los niveles de la toma de decisiones.

El derecho a que sus opiniones sean tenidas en cuenta, estructura la lógica del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Por otra parte, la prohibición de la discriminación es un principio reconocido por todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 2º de la CDN determina que cada niño sujeto a jurisdicción estatal será respetado en los derechos enunciados en la misma:

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

Sin embargo, la discriminación a niños, niñas y adolescentes por su condición de migrantes regularizados, irregulares o hijos de migrantes es un problema regional. Basta el examen de las observaciones que al respecto realizó el Comité de los Derechos del Niño a muchos de los países de la región. Un efecto de la discriminación es la imposibilidad de niños, niñas y adolescentes de acceder a los derechos económicos, sociales y culturales.

Sólo para empezar, la diferenciación de los niños entre migrantes y no migrantes, o en subcategorías como regularizados o no regularizados, trae aparejada la vulneración de derechos humanos básicos como el que tienen a la educación y a la salud. ¿Es una conducta ética negar tales derechos a niños, niñas

y adolescentes porque no gozan de una residencia conforme a la ley o porque no está regularizada su condición migratoria?

Tanto la CDN como los demás tratados internacionales que reconocen el respeto por los derechos económicos, sociales y culturales establecen que debe existir protección especial para niñas, niños y adolescentes por parte del Estado bajo cuya jurisdicción se encuentren con independencia de que su situación en el país de tránsito o destino esté o no regularizada.

Esta interpretación debe conjugarse con el principio del interés superior de la infancia, que implica que los Estados deben tomar aquellas medidas que aseguren la máxima satisfacción de los derechos que sea posible junto con la menor restricción de los mismos, no sólo en relación con el número de tales derechos, sino también con respecto a su importancia. El impacto de las migraciones en los derechos de las y los menores puede darse en distintos niveles.

En un primer acercamiento podríamos decir que las migraciones inciden de manera directa en la vulneración de sus derechos humanos y que repercuten negativamente en la concreción de sus proyectos de vida. Pero, además, debemos considerar que la disociación del niño o niña con respecto a sus espacios naturales y culturales de relacionamiento afecta la capacidad de asimilación para establecer nuevos modelos de conducta y socialización: el desprendimiento de sus vínculos familiares más cercanos representa un obstáculo para una adecuada inserción social en un nuevo medio, lo que a su vez puede conducir a la disminución de las capacidades naturales de las y los menores para aprovechar los contenidos pedagógicos de la escuela, si es que pueden asistir a ella durante el desplazamiento.

Los condicionantes para las niñas y los niños varían dependiendo de situaciones diversas, como la alteración de modelos de vida, la ausencia significativa de uno de los padres —uno de los modelos de desintegración familiar—, o la magnitud de su exposición a situaciones de vulneración de sus derechos, entre otros puntos. A partir de esta consideración, podemos identificar tres situaciones o escenarios que, en el marco de los procesos migratorios, condicionan la vida de infantes y adolescentes: a) los niños que migran junto a sus

padres/familias; b) los niños que permanecen en el país de origen cuando sus familiares directos trasladan su residencia a otro país; c) los niños que migran solos, sin padres o adultos responsables de ellos.

Garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia es un imperativo ético, político, social, jurídico y económico de todo Estado, sociedad y familia, así como una de las estrategias más efectivas para atacar las causas de la pobreza, la exclusión social y las inequidades en la región. Con base en el enfoque de derechos, es necesario abordar tanto las causas como las consecuencias de la migración y encontrar soluciones a los problemas que genera este proceso, el cual afecta el conjunto de derechos de niñas, niños y adolescentes. Las soluciones requieren la imprescindible cooperación conjunta y coordinada de los Estados. Corresponde a ellos, entonces, generar esfuerzos para:¹⁸

- Garantizar y respetar los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes, sin importar su situación migratoria.
- Asegurar el acceso universal y de alta calidad a servicios sociales básicos, como nutrición, salud, educación y vivienda digna, para todos los niños y adolescentes en sus países de origen.
- Brindar especial atención al respeto de los derechos a la vida, la participación y la identidad de los niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Priorizar la atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, garantizando su acceso a los mismos derechos que los niños nacionales, en igualdad de condiciones.
- Salvaguardar el derecho a la identidad de los niños y adolescentes migrantes, trabajando hacia la eliminación de subregistros de nacimientos y facilitando el acceso a documentación de identidad.
- Desarrollar políticas migratorias con un enfoque de derechos humanos que estén alineadas con las políticas públicas para la niñez, la adolescencia y sus familias.

¹⁸ Liwsky, Norberto, Migraciones de Niñas, Niños y Adolescentes bajo el enfoque de derechos, Instituto Interamericano de las Niñas, Niños y Adolescentes, OEA, 2010, pp.11 y 12.

- Establecer mecanismos de cooperación técnica internacional y elaborar acuerdos de cooperación internacional, regional y bilateral para abordar integralmente la problemática a través de programas interinstitucionales e intersectoriales.
- Comprometerse a capacitar y sensibilizar en derechos humanos a los funcionarios y voluntarios encargados de interactuar con niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias.
- Fomentar en los Estados involucrados en procesos migratorios la prevalencia de condiciones que promuevan armonía, tolerancia y respeto entre migrantes y la sociedad en los países de tránsito o destino, con el objetivo de erradicar manifestaciones de racismo, xenofobia y formas relacionadas de intolerancia dirigidas contra los migrantes y sus familias.
- Reforzar a las familias mediante la implementación de políticas sociales y económicas centradas en el empleo y la inversión en educación. Esto incluye el desarrollo de programas integrales de atención a la niñez y adolescencia para proporcionar a las familias las oportunidades y condiciones necesarias para cumplir su papel como unidad básica de formación, garantía y protección de los derechos de los niños y adolescentes.
- Establecer lineamientos regionales consensuados, sistemas de información y protocolos para la protección especial en los casos de retorno de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas.
- Mejorar la coordinación interinstitucional e intersectorial en cada país para proteger a los niños y adolescentes de todas las formas de explotación sexual comercial, ya sea manifiesta o encubierta detrás de otras actividades.

México ha suscrito acuerdos con Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua para regular el mecanismo con el cual los menores de edad son repatriados a sus respectivos países.¹⁹ No obstante, en dichos acuerdos se privilegiaron aspectos logísticos por encima de medidas que efectivamente protegieran los derechos humanos de la infancia y la adolescencia, lo que los coloca muy lejos de las tendencias actuales que se han generado en materia internacional

¹⁹ Memorándum de Entendimiento entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre, firmado el 5 de mayo de 2006.

sobre buenas prácticas y recomendaciones para atender el interés superior de la niña y el niño, el derecho de las y los menores a que se tomen en cuenta sus opiniones y todo lo relativo a una reunificación familiar efectiva y a la apertura de alternativas como el asilo o la residencia en el país de acogida.

Este tipo de acuerdos debe revisarse toda vez que, según cálculos de la Organización No Gubernamental Red por los Derechos de la Infancia, en México siete de cada 10 niños migrantes que son detenidos en alguna estación migratoria y repatriados viajan solos.²⁰

Este catálogo de derechos e instrumentos jurídicos, enunciativos y recomendatorios evidencia una carencia importante de herramientas del derecho internacional para hacer frente a nuevas realidades y fenómenos en materia de derechos de la niñez y la adolescencia. Es claro que la comunidad internacional necesita reflexionar sobre lo insuficiente de este bagaje y sobre la apremiante necesidad de contar con un tratado multilateral, jurídicamente vinculante, que aborde directamente esta materia y establezca obligaciones concretas para los Estados nacionales.

Los flujos migratorios que tienen lugar en el norte del continente americano, en la demarcación entre México y Estados Unidos, son los que más atención han recibido desde principios de los años noventa. Ha habido una documentación más o menos continua de los peligros ahí enfrentados; no obstante, esa es sólo una pequeña parte de la realidad migratoria que ignora lo que sucede en la frontera sur mexicana, en donde las constantes violaciones de derechos humanos dan cuenta de lo que pasa, no así las estadísticas oficiales o la literatura.

En ese contexto, la emigración centroamericana y caribeña a los Estados Unidos y a México destaca como uno de los flujos migratorios más complejos e intensos de la región. Por un lado, la situación geográfica y socioeconómica de nuestro país lo convierte en un lugar de origen, tránsito y de expulsión de miles de personas que buscan en el sueño americano mejores oportunidades para ellos mismos y sus familias. Por otro, la expansión del crimen organizado reconfiguró los

²⁰ Repatriaciones de infancia y adolescencia migrante desde México (marzo, 2023), Blog de datos e incidencia política de REDIM.

flujos migratorios que tradicionalmente se daban entre Centroamérica, México y Estados Unidos, lo que hizo visibles a nuevos actores como los niños y las niñas migrantes no acompañados, quienes han sufrido las consecuencias de ello.

II. Acciones emprendidas por México ante la migración infantil en tránsito

La frontera sur de México está compuesta por mil 1,138 kilómetros compartidos por los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo, de los cuales 962 colindan con Guatemala y 176 con Belice. Debido a las múltiples realidades geográficas, socioculturales, económicas y políticas en dicha zona, no es posible establecer un perfil migratorio heterogéneo, aunque puede afirmarse que los puertos y asentamientos permanentes, como Ciudad Hidalgo (Chiapas) y Tecún Umán (San Marcos, Guatemala), contrastan fuertemente con áreas despobladas, cubiertas de flora natural e incluso sin delimitaciones internacionales claras y fijas.²¹

Ante la problemática que resulta el ingreso al país de menores de 18 años sin acompañamiento de una persona adulta, las instituciones que integran la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y Solicitantes de la Condición de Refugiado que forma parte del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) plantearon propuestas y llegaron a acuerdos para garantizar los derechos humanos y el bienestar de esa población.

El Secretario Ejecutivo del SIPINNA, Ricardo Bucio Mújica, detalló la propuesta para una política de atención integral para este sector basada en cuatro principios rectores que guiarán las acciones de las autoridades federales, estatales y municipales que son corresponsables de la atención de la niñez y adolescencia migrantes, acompañadas o no acompañadas: la ruta integral de atención (RIA), cuidados y acogida alternativa, la promoción de los derechos de la niñez migrante y en condición de refugio y el fortalecimiento institucional.²²

²¹ Ruiz Marrujo, Olivia. (2001). Los riesgos de cruzar: La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala. *Frontera norte*, 13(25), p.10.

²² Acta de la instalación y primera sesión de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, ACTA No. SIPINNA/CM/ORD/01/2019, del 30 de mayo de 2019, p. 8.

La Ruta de Protección Integral contará con protocolos, procedimientos e instrumentos apropiados para atender las necesidades específicas de la niñez y adolescencia migrantes, involucrando la participación activa de estados y municipios, especialmente en las rutas de mayor tránsito en el país. Se llevará a cabo una evaluación cada seis meses, que incluirá la implementación de un sistema único de registro y gestión de casos. Se llevarán a cabo acciones enfocadas en los cuidados alternativos y albergues, lo que implica aumentar la capacidad instalada, establecer programas de residencia temporal y trabajo para familias, así como desarrollar actividades educativas y culturales específicas para niñas, niños y adolescentes.²³

Se fomentarán los derechos de la infancia migrante y solicitante de refugio a través de una estrategia clara para prevenir la discriminación y la xenofobia. Esto incluirá la creación de materiales en lenguaje sencillo sobre los procedimientos migratorios dirigidos a este sector, así como la capacitación de personal especializado con un enfoque centrado en la niñez, especialmente en los estados con mayores flujos migratorios. Se buscará fortalecer institucionalmente la Ruta de Protección Integral asignándole un presupuesto adecuado y reforzando las Procuradurías de Protección a nivel federal y estatal.²⁴

Cabe destacar que el objetivo de la Ruta de Protección Integral es garantizar los derechos de NNA en situación de migración, a partir de la identificación de las etapas en que cada una de las dependencias deberá intervenir para garantizar la protección y restitución de derechos, teniendo como consideración primordial el interés superior de la niñez. Ésta comprende cinco etapas:

la primera tiene que ver con el monitoreo de movimientos migratorios y la preparación para su llegada; la segunda contempla el ingreso al territorio, detección de Niñas, Niños y Adolescentes y medidas urgentes para la salvaguarda de sus derechos; la tercera considera la determinación del Interés Superior de la Niñez por parte de las

²³ Acta de la instalación y primera sesión de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, ACTA No. SIPINNA/CM/ORD/01/2019, del 30 de mayo de 2019, p. 8.

²⁴ *Idem*.

Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA); la cuarta se refiere a la restitución de derechos por parte de las instituciones ejecutoras de las medidas de protección. Finalmente, la quinta considera la preparación para la vida adulta independiente.²⁵

La etapa inicial se centra en la preparación para el ingreso de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) en contexto de migración dentro del país. Esto incluye el monitoreo constante de los flujos migratorios y la preparación institucional para asistir a los NNA que se desplacen a través del territorio nacional. Frente a una posible entrada masiva de migrantes con necesidades de protección humanitaria, la Coordinación Nacional de Protección Civil, bajo la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, establecerá coordinaciones entre los diferentes niveles de gobierno enfocados en la protección civil y derechos de los NNA.²⁶

Durante esta fase, las instituciones se prepararán de diversas maneras: La Secretaría Ejecutiva del SIPINNA (SE-SIPINNA) colaborará en la capacitación del personal de servicio público sobre los derechos de los NNA, fomentará la vinculación y coordinación interinstitucional a nivel local, establecerá mecanismos de cooperación con otros sistemas de protección en la región que beneficien a los NNA migrantes, y apoyará en el desarrollo de sistemas de información para el monitoreo de los avances en la protección de los derechos de los NNA en el país.²⁷

Además, organizaciones de la sociedad civil, como Save the Children, jugarán un papel crucial al contribuir con estándares éticos y profesionales para asegurar que el personal de las instituciones brinde una atención oportuna y adecuada a los NNA en situación de migración, conforme al marco jurídico aplicable. Asimismo, entidades como la Coalición Internacional contra la Detención (IDC) ofrecerán apoyo técnico para mejorar el entendimiento sobre las condiciones

²⁵ *Ibidem*, p. 9.

²⁶ Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración, 2023 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577003/Ruta_version_Final_editada_definitiva_II__1_.pdf

²⁷ *Idem*.

adecuadas de alojamiento para NNA migrantes, asegurando que estas estén alineadas con los estándares nacionales e internacionales de alojamiento digno para NNA en contexto de migración.²⁸

Finalmente, en su primera sesión la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y Solicitantes de la Condición de Refugiado acordó:²⁹

(...) la socialización de la Ruta de Protección Integral a NNA en situación de Migración con las entidades federativas, a fin de complementaria con las responsabilidades de las autoridades estatales y municipales competentes. (...)

(...) el Mecanismo de participación de personas expertas y representantes de organizaciones de la sociedad civil, así como el procedimiento propuesto para su selección e incorporación a los trabajos de la Comisión.(...)

(...) formular un mecanismo de participación y modelo de gestión para implementar albergues temporales para niñas, niños y adolescentes no acompañados a lo largo de la ruta migratoria, que puedan ser puestos en funcionamiento a la brevedad.

(...) se integrará un segundo grupo de trabajo para definir un modelo de colaboración con grupos multidisciplinarios de Universidades estatales que apoyen a las Procuradurías de Protección con las tareas de diagnóstico en casos de vulneración de derechos y la determinación de planes de restitución.

(...) se propondrá al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, la realización de una reunión con los municipios con población migrante para articular acciones para el combate a la xenofobia.

La instalación de la Comisión permitirá una mejor coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para atender las necesidades de niñas,

²⁸ *Idem.*

²⁹ Acta de la instalación y primera sesión de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, ACTA No. SIPINNA/CM/ORD/01/2019, del 30 de mayo de 2019, pp. 19 y 20.

niños y adolescentes migrantes, así como para garantizar y restituir sus derechos durante su permanencia en territorio nacional.

Como parte fundamental de la respuesta ante la detención de menores de edad en estaciones migratorias, UNICEF ha desarrollado un modelo de opciones de cuidado alternativo para la infancia y la adolescencia migrantes no acompañadas y un manual para su implementación. Este modelo incluye las siguientes opciones de cuidado alternativo: albergues a puertas abiertas, departamentos especializados y acogimiento familiar.³⁰

También ha trabajado con especialistas de diversas áreas para desarrollar un conjunto de herramientas y publicaciones que apoyan la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes en su paso por México y están orientadas a identificar sus necesidades, las cuales están dirigidas personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), oficiales de protección de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), a las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y a personal de Centros de Asistencia Social (CAS) públicos y privados.

Igualmente, en colaboración con la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, se han creado herramientas destinadas a apoyar a este grupo durante su travesía por México. Estas herramientas tienen como metas fomentar la resiliencia y brindar información valiosa para el autocuidado, la reflexión y la salvaguardia de sus derechos, a través de enfoques lúdicos. Por último, se ha establecido una red de salud mental que cuenta con la participación de psicólogos, psiquiatras y trabajadores sociales situados a lo largo de la ruta migratoria. Esta red sirve como un espacio de intercambio de experiencias e información especializada en intervenciones de salud mental y atención psicosocial dirigidas a la infancia migrante y a las víctimas de violencia.³¹

³⁰ Ver: Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: guía para su implementación, UNICEF, 2019.

³¹ Herramientas para la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes en <https://www.unicef.org/mexico/herramientas-para-la-proteccion-de-niñas-y-adolescentes-migrantes>

Ahora bien, dado el incremento general de las migraciones en 2021, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) ha llegado al límite de su capacidad al haber recibido alrededor de un 30% más de solicitudes de asilo en el primer trimestre, en comparación con el mismo periodo de 2020.³² La COMAR es el organismo del Gobierno mexicano responsable de tramitar la determinación de la condición de refugiado, incluida la de los niños y niñas no acompañados.

En una visita a México que realizó en octubre de 2019, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, se mostró preocupado por que México no hubiera dotado a la COMAR de los recursos adecuados para tramitar el número creciente de solicitudes de asilo que estaba recibiendo y que eso se tradujera en una “falta de protección internacional”³³ para la población centroamericana que busca asilo en México.

México se enfrenta a crecientes desafíos y preocupaciones a raíz de los cambios de políticas en los Estados Unidos, que llevaron a un aumento significativo en el número de personas que deciden solicitar asilo en México, ejerciendo presión adicional sobre un sistema de asilo que ya está sobrecargado.

Las preocupaciones en este sentido son particularmente agudas a lo largo de la frontera norte de México.³⁴ Asimismo, Grandi afirmó que, para fortalecer su capacidad de asilo y sus sistemas de acogida, incluso con ayuda de la ONU, se requeriría “un compromiso más robusto por parte del gobierno de México para incrementar los recursos asignados a la COMAR en el presupuesto nacional, para que puedan responder con mayor eficacia”.³⁵

Los menores de edad tienen el derecho humano de solicitar y recibir asilo frente a persecuciones o violaciones graves de derechos humanos, aunque no

³² COMAR, gráfico de estadísticas sobre solicitudes de asilo, de enero a marzo de 2019–2021 (publicado en abril de 2021): https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/626835/CIERRE_Marzo-2021__1-Abril-2021_.pdf.

³³ Reforma, “Piden a México acelerar proceso de asilo” (30 de septiembre de 2019): https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1780431.

³⁴ Declaración del ACNUR, “El Alto Comisionado en México escucha historias de esperanza y desesperación de los refugiados centroamericanos y pide un mayor apoyo para la respuesta a su situación” (2 de octubre de 2019): <https://www.unhcr.org/news/press/2019/10/5d94541f4/un-refugee-chief-mexico-hears-stories-hope-despair-central-american-refugees.html>.

³⁵ Reforma, “Piden a México acelerar proceso de asilo” (30 de septiembre de 2019), nota al pie 77 supra.

estén acompañados de sus progenitores o tutores. Entre 2018 y 2021, los gobiernos de México y Estados Unidos han devuelto a niños y niñas migrantes no acompañados a sus países de origen sin haber evaluado de manera adecuada los irreparables daños que podrían sufrir allí.

Las deportaciones sistemáticas, sin las debidas precauciones, violan el principio de no devolución (*non-refoulement*) cuando se devuelve a una persona a una situación de peligro. Ese proceder no sólo es ilegítimo, sino también inútil. Una de cada seis personas migrantes en la región es un niño o una niña no acompañado, y dos tercios de ellos piensan volver a migrar si son detenidos y deportados.

Si existe la necesaria voluntad política para asignar los recursos correspondientes, el Gobierno de México puede financiar y aplicar perfectamente sus marcos jurídicos sobre protección de menores de edad migrantes en consonancia con sus obligaciones de derecho internacional. Por ello, debe estudiar detenidamente y aplicar de buena fe las recomendaciones formuladas en el informe del SEGOB/SIPINNA, de diciembre de 2020 sobre cómo mejorar la determinación del interés superior y cerrar las lagunas de protección identificadas en ese proceso.

Con el propósito de aportar herramientas que permitan fortalecer el actuar institucional del Gobierno de México para lograr la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentran en territorio nacional, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) elaboraron el Protocolo de identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus familias.

Este instrumento busca aportar elementos prácticos a los funcionarios encargados de realizar la evaluación inicial para identificar a niños con necesidades de protección internacional basados tanto en los estándares internacionales de derechos humanos como en el conocimiento teórico-científico sobre las etapas de desarrollo en la infancia y la adolescencia.

La protección de los niños es una prioridad de la ACNUR a nivel mundial, regional y nacional.³⁶ La ACNUR ha reconocido durante mucho tiempo el derecho de los niños y de las niñas a solicitar asilo y la vulnerabilidad inherente a ellos, en especial a aquéllos no acompañados o que han sido separados de sus familias,³⁷

³⁶ Ver El ACNUR, Un Marco para la Protección de los Niños (2012) (Marco de Protección de la Niñez) (afirmando la importancia de la protección de la niñez en el trabajo del ACNUR), disponible en <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html>. El Marco de Protección de la Niñez resalta también el principio fundamental de “acción sin daño” durante el trabajo con niños, lo cual implica tomar en cuenta “la familia del niño, su cultura, situación social y establecerán conductas, procedimientos y programas de manera que no pongan al niño en riesgo.” Id. en 16. Una de las primeras directrices integrales relacionadas a la niñez fue publicada por el ACNUR en 1994, Niños Refugiados: Directrices sobre la Protección y el Cuidado (Directrices de Protección), disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3470.html>. En 1997, el ACNUR publicó la Directrices sobre Políticas y Procedimientos para el Trabajo con Niños No Acompañados en Busca de Asilo (Directrices sobre Niños No Acompañados) (Feb. 1997), disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html>, que provee una directriz integral sobre los procedimientos para recibir, identificar y proteger niños no acompañados y separados que llegan a un país en busca de un refugio seguro. Entre las disposiciones fundamentales de estas Directrices sobre Niños No Acompañados están las siguientes: “A los niños no acompañados solicitantes de asilo, en virtud de su vulnerabilidad, no se les debería negar el acceso al territorio. ... Los niños deberían tener siempre acceso a los procedimientos de asilo, independientemente de su edad. Los niños solicitantes de asilo, especialmente los que no están acompañados, tienen derecho a atención y protección especiales En el análisis de los hechos objetivos en la solicitud (de protección internacional) de un niño no acompañado, se debería considerar de manera especial, las circunstancias como la etapa de desarrollo del niño, ... así como su vulnerabilidad especial.” Id. en 1-3. Las Directrices del ACNUR para Determinar el Interés Superior del Niño (Mayo 2008) (Directrices del Interés Superior), disponible en <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>, incluyen los principios de protección fundamentales concernientes a los niños, entre los cuales se establece que: “Un sistema integral de protección del niño comprende leyes, políticas, procedimientos y prácticas dirigidas a prevenir y actuar de manera efectiva ante el abuso, el trato negligente, la explotación y el trato violento al niño. Es responsabilidad de los Estados el promover el establecimiento y la implementación de sistemas de protección del niño de conformidad con sus obligaciones internacionales.” Directrices del interés superior en 17. En 2009 el ACNUR publicó las Directrices sobre la Protección Internacional: Solicitudes de Asilo de Niños bajo los Artículos 1(A) 2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Directrices sobre las Solicitudes de Asilo de Niños), disponible en <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>. Entre las disposiciones contenidas en estas Directrices está: “Además de la edad, factores tales como derechos específicos de los niños, la etapa de desarrollo, conocimiento y/o memoria de las condiciones en su país de origen, y vulnerabilidad, también deben ser considerados para asegurar la aplicación apropiada del criterio de elegibilidad para la condición de refugiado.” Directrices sobre las Solicitudes de Asilo de Niños ¶

³⁷ El ACNUR define a “niños no acompañados” como niños menores de 18 años que han sido “sido separados, tanto de sus progenitores, como del resto de sus parientes y que no se hallen al cuidado de un adulto que, por ley o costumbre, sea el responsable de ello”, mientras que “niños separados” son aquellos que han sido “separados de ambos progenitores, o de su previo cuidador por ley o costumbre, pero no necesariamente de otros parientes. Puede tratarse, por tanto, de niños acompañados por otros miembros adultos de la familia”. Directrices del interés superior (Mayo 2008) en 8. Todos los cinco países cubiertos en este informe, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y los Estados Unidos, consideran a cualquier persona menor de 18 años como niño, de acuerdo con el ACNUR. La única pequeña excepción es que en algunos de estos países se tienen dos categorías de niños en vez de una: aquellos menores de 12 años y aquellos entre las edades de 12 y 17 años, que se conocen como adolescentes. Esta distinción no es relevante para efectos de este estudio,

al igual que el hecho de que existen formas específicas de persecución de niños y niñas que pueden conducir a la solicitud de protección de refugio.

La principal preocupación de la ACNUR es que todos los menores no acompañados y separados sean evaluados consistentemente y de modo apropiado para recibir protección y que, una vez identificados, tengan acceso total a una protección internacional que considere su edad y sus experiencias de modo sensible.³⁸ Un objetivo fundamental es asegurar que “las niñas y niños estén a salvo de todas las formas de violencia, abuso, negligencia y explotación”. Cada acción ejecutada de los niños refugiados debe estar guiada por el principio de que “los derechos humanos de los niños, en particular su interés superior, deben ser de consideración primordial”.

Para proveer identificación apropiada a las y los menores no acompañados y separados, la evaluación y la protección que se les brinda implican el reconocimiento de que “los Estados son los responsables principales de proteger a todos los niños y deben promover el establecimiento y la implementación de sistemas de protección para la niñez, de acuerdo con sus obligaciones internacionales, para asegurar el acceso de todos los niños que estén bajo su jurisdicción”.

Adicionalmente, la Convención de los Derechos de los Niños, el marco normativo internacional fundamental para la salvaguarda de los derechos de la infancia, brinda atención particular a las necesidades de protección especiales de los menores privados de su entorno familiar y de los que son refugiados o solicitan asilo; asimismo, establece que todas las disposiciones de la Convención “se apliquen sin discriminación a todos los niños bajo la jurisdicción del Estado”.³⁹

pues se refiere a asuntos relacionados con ubicación apropiada y otros factores, y no están relacionados con las razones por las cuales los niños huyen de sus países de origen o su elegibilidad para protección

³⁸ Para información detallada de un enfoque sensible para entrevistar niños y evaluar sus necesidades de protección internacional, refiérase generalmente a las Directrices sobre las Solicitudes de Asilo de Niños del ACNUR.

³⁹ Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), Art. 2 y Art. 22, respectivamente, disponible en <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>. La CDN incorpora cuatro principios principales: el interés superior del niño debe ser la primera consideración durante toda acción que lo afecte (Art. 3); no habrá discriminación por raza, color, sexo, lenguaje, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional, étnico o social, propiedad o discapacidad, nacimiento u otro estatus (Art. 2); los Estados parte reconocen que todo niño tiene el derecho inherente a la vida y deben asegurar en

III. Acciones conjuntas México-Estados Unidos

En principio es importante comprender que la entrada no autorizada de personas a Estados Unidos se considera un delito, a diferencia de México, donde se le ve como una falta administrativa. Además, si una persona intenta reingresar al país sin la documentación adecuada, se le acusa de cometer un delito grave. Estas políticas estrictas no concuerdan con la protección del bienestar de los niños, puesto que, aunque los niños no son el objetivo directo de estas medidas penales, evidencian una rigidez que se traduce en numerosas repatriaciones de menores no acompañados.⁴⁰

Esto se da incluso cuando estos menores enfrentan peligros al ser devueltos a México o intentan solicitar asilo en Estados Unidos. Dichas devoluciones se llevan a cabo mediante estrategias encubiertas, como la aplicación del Título 42 o, bajo la administración de Biden, a través de la activación de leyes anti-trata de personas que dan luz verde al gobierno para enviar de regreso a niños de México y Canadá.⁴¹

En junio de 2014, el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, anunció la existencia de una “situación humanitaria urgente” en la frontera con México debido a un aumento sustancial en las aprehensiones de niñas, niños y adolescentes migrantes indocumentados por parte de la Patrulla Fronteriza.⁴²

Incluso antes de ese pronunciamiento, la migración infantil ya se había convertido en un tema grave, tanto para Estados Unidos como para los países de

la máxima medida de lo posible la supervivencia y el desarrollo del niños (Art. 6); y se les debe asegurar a los niños el derecho a expresarse con libertad en todos los aspectos que los afecten, con sus puntos de vista considerados debidamente de acuerdo con la edad y nivel de madurez del niño o niña (Art. 12). Adicionales a estos cuatro principios, el CDN provee un número de derechos fundamentales, entre los cuales está la necesidad de protección contra el abuso, explotación y negligencia, al igual que la importancia del desarrollo físico e intelectual del niño o niña. Da particular atención al papel de la familia en proveer cuidado al niño y las necesidades especiales de protección de los niños privados de un entorno familiar y de los niños que son refugiados o en busca de asilo. El Salvador, Guatemala, Honduras y México son todos signatarios del CDN.

⁴⁰ Gutiérrez López, Eduardo y Amador Magaña, Diego, 2023, “El (des)interés superior de la niñez durante la pandemia por covid-19: El caso de las políticas migratorias de México y Estados Unidos”, en Ortega Velázquez, Elisa (coord.), *Niñez migrante: entre el control y la protección. Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de Covid-19*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

⁴¹ *Idem*.

⁴² Martelle, Scott (2014), “‘An urgent humanitarian situation’ at the U.S.-Mexico border”, en *Los Angeles Times*, 2 de junio. Disponible en línea: <http://www.latimes.com/opinion/opinion-la/la-ol-immigration-minors-fema-texas-centralamerica-20140602-story.html>

origen y tránsito (esencialmente México, Guatemala, Honduras y El Salvador), en gran parte a raíz de la divulgación de información que revelaba el significativo incremento de este fenómeno y de imágenes que mostraban el hacinamiento y las y las malas condiciones generales en que se alojaba a los migrantes menores de edad en los centros de detención en Estados Unidos.

El hecho de que la mayor parte de la población migrante estuviera compuesta por niños, niñas y adolescentes no acompañados por sus padres también provocó una gran inquietud, al igual que el hecho de que las causas de la migración estaban relacionadas no sólo con la búsqueda de mejores condiciones económicas o la reunificación familiar, sino también con la violencia en los lugares de origen. Los gobiernos de Estados Unidos, México, Guatemala, Honduras y El Salvador empezaron a responder de diferentes maneras a esta ola de niñez y adolescencia en desplazamiento, como se le empezó a designar en la prensa. No obstante, en esas intervenciones ha predominado el enfoque de contención.

El gobierno estadounidense lanzó operativos para combatir el contrabando y el tráfico de personas; abrió nuevos centros de detención para familias migrantes con el fin de acelerar las repatriaciones y desalentar la inmigración, aunque esta estrategia fue frenada por recursos legales; adoptó una nueva política para las cortes de inmigración, dando prioridad a niños, niñas y adolescentes —sobre todo a los no acompañados— para acelerar los procedimientos legales pertinentes.

Asimismo, emprendió una serie de redadas en el interior de Estados Unidos para detener a familias migrantes que habían llegado recientemente al país y cuyos procedimientos legales habían terminado en órdenes de deportación; organizó campañas mediáticas en los países de origen para advertir sobre los peligros de la migración, con el fin de desalentarla, y canalizó recursos a México y los países del Triángulo Norte de Centroamérica para contener la migración e implementar algunos programas de desarrollo en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Por su parte, el gobierno mexicano anunció en julio de 2014 la puesta en marcha del Programa Frontera Sur que, entre otras medidas, intensificó los esfuerzos de detección y aseguramiento o aprehensión de migrantes indocumentados —esencialmente centroamericanos— por las autoridades

migratorias.⁴³ El consecuente aumento de los aseguramientos de niñas y niños migrantes extranjeros en México contribuyó a reducir en 2015 el número de migrantes menores de edad que lograron llegar a la frontera con Estados Unidos, aunque continuó siendo muy elevado. A pesar de estas intervenciones, los datos preliminares de 2016 de la Patrulla Fronteriza ya indicaban un nuevo incremento en las aprehensiones de migrantes menores de edad con respecto a 2015.⁴⁴

Para septiembre de 2018, según informes del gobierno mexicano, se señalaba que el Programa Frontera Sur aún mantenía una existencia técnica, aunque ya no funcionaba al mismo nivel que en el pasado. Tras su lanzamiento en julio de 2014, el punto más álgido de sus operaciones ocurrió hacia finales de 2015. Sin embargo, en los años siguientes, muchos aspectos del programa, como la planificación a través de su organismo coordinador, los operativos y las detenciones, experimentaron un declive, mientras que otros aspectos continuaron en vigor.⁴⁵

Durante el apogeo del Programa Frontera Sur, diversos entes gubernamentales erigieron infraestructuras a lo largo de la región fronteriza sur. Aunque el programa ha disminuido, esta infraestructura aún se encuentra en pie y varias instituciones estatales continúan utilizando estas instalaciones para llevar a cabo sus labores cotidianas.

La falta de éxito de las medidas implementadas hasta ahora para reducir de forma sustancial y durable la migración infantil demuestra la apremiante necesidad de analizar de forma más profunda las características, tendencias y causas de este fenómeno con el fin último de apuntar hacia posibles políticas y programas más integrales que ayuden a proteger los derechos de la niñez en desplazamiento y que

⁴³ Vilaboa Romero, María Elena, “Decantando las prioridades en materia de atención a la niñez migrante durante la pandemia por COVID-19: los derechos a la igualdad y no discriminación en riesgo”, en Ortega Velázquez, Elisa (coord.), *Niñez migrante: entre el control y la protección. Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de Covid-19*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023.

⁴⁴ Ver: Consejo Nacional de Población, Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la Red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016; Robert Strauss Center, La implementación y el legado del Programa Frontera Sur de México. *Austin: The University of Texas Austin*, 2019.

⁴⁵ Leutert, Stephanie, La Implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México, Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, Un reporte del Proyecto de Investigación de Políticas Número 208, 2019, p. 37.

hagan real el derecho a no migrar o, más precisamente, el derecho a no tener que migrar.

Por otro lado, de más reciente data se encuentran los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) – Programa Quédate en México 2019-2021:

En términos generales, el MPP es una acción gubernamental unilateral de EUA que consiste en que determinadas personas extranjeras solicitantes de asilo que ingresaron a ese país, vía terrestre, fueron devueltas a México, de conformidad con la Sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad [*Immigration and Nationality Act (INA)*] mientras sus procedimientos se encontraban pendientes en EUA, bajo la Sección 240 de dicha Ley.⁴⁶

Este Protocolo se desarrolla en el contexto de la compleja problemática migratoria de larga data entre México y Estados Unidos de América. Una de las primeras repercusiones del programa "Quédate en México" fue que las personas que esperaban su cita para continuar su proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos lo hacían en condiciones extremadamente precarias en nuestro país. El hacinamiento, la falta de condiciones sanitarias adecuadas y el miedo afectaron seriamente su seguridad y bienestar.⁴⁷

Cuando los individuos extranjeros ingresaban al Programa MPP, se les proporcionaba una notificación para comparecer, que incluía la fecha y ubicación de su audiencia inicial ante el tribunal. Además, se les entregaba una hoja desprendible con información sobre la fecha y hora en que debían presentarse en el puerto de entrada designado, desde donde serían transportados o escoltados a su audiencia de inmigración. A aquellos que estaban bajo el procedimiento migratorio se les ofrecían servicios legales gratuitos específicamente para el tribunal donde se llevarían a cabo sus audiencias de deportación. Aunque tenían la opción de

⁴⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe especial sobre los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) – Programa "Quédate en México" 2019-2021. Análisis de su impacto en los derechos humanos de las personas en movilidad en México, 06 de diciembre de 2021 en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/IE_MP_cndh_2021.pdf

⁴⁷ *Idem*.

contactar a un abogado de su elección, el gobierno de Estados Unidos no cubriría los gastos asociados.⁴⁸

Cabe destacar que este programa no era aplicable a niñas, niños y adolescentes no acompañados, pero sí podían ser considerados bajo MPP los miembros de núcleos familiares de nacionalidades mixtas, para mantener la unidad familiar.

En paralelo a esta medida en Estados Unidos se aplicó el llamado Título 42 para expulsar personas migrantes, cuando en estricto sentido era un instrumento normativo con fines sanitarios, por lo que, aprovechándose del contexto pandémico, Trump lo empleó como un dispositivo de deportación para personas no deseables. Bajo esta normativa, el gobierno de Estados Unidos adoptó una política de detención inmediata y “expulsión” de casi cualquier persona migrante y solicitante de asilo que llegara a la frontera sin el estatus legal necesario para entrar en Estados Unidos.⁴⁹

Durante el primer año de esta política, el gobierno estadounidense expulsó en total a más de medio millón de migrantes y solicitantes de asilo —incluidos más de 13.000 menores de edad— que habían entrado de manera irregular en Estados Unidos en busca de seguridad. La mayoría de estas personas fue devuelta a sus países de origen o, en algunos casos, a México.⁵⁰

⁴⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe especial sobre los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) – Programa “Quédate en México” 2019-2021. Análisis de su impacto en los derechos humanos de las personas en movilidad en México, 06 de diciembre de 2021 en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/IE_MP_cndh_2021.pdf

⁴⁹ Gutiérrez López, Eduardo y Amador Magaña, Diego, 2023, “El (des)interés superior de la niñez durante la pandemia por covid-19: El caso de las políticas migratorias de México y Estados Unidos”, p. 86 en Ortega Velázquez, Elisa (coord.), *Niñez migrante: entre el control y la protección. Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de Covid-19*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Amnesty International, 2021, Empujados al peligro devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México en https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2021/06/Pushed-into-Harms_Way_Espanol.pdf

⁵⁰ Amnesty International, 2021, Empujados al peligro devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México en https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2021/06/Pushed-into-Harms_Way_Espanol.pdf

En mayo de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos criticó la política de Título 42 de Estados Unidos por enviar a niños y niñas no acompañados y en situación de vulnerabilidad de vuelta a entornos peligrosos en el Triángulo Norte de Centroamérica, situación que también afecta a menores devueltos por México.⁵¹ En noviembre de 2020, un tribunal federal estadounidense emitió una orden temporal que detuvo estas expulsiones de menores no acompañados. Sin embargo, tras la revocación de esta orden por un tribunal de apelaciones el 29 de enero de 2021, el presidente Biden firmó una orden ejecutiva que hacía permanente la excepción de expulsión para menores no acompañados.⁵²

Aunque la administración Biden se comprometió a no abusar del Título 42 para expulsar a menores migrantes no acompañados, la medida ha continuado siendo utilizada para deportar a adultos y familias solicitantes de asilo. Para el 2021, no se habían reabierto completamente todos los puertos de entrada para los solicitantes de asilo, ni se había garantizado el ingreso de todos los menores solicitantes de asilo no acompañados como debería, mientras que los turistas estadounidenses podían entrar y salir de México sin restricciones.⁵³

Las acciones conjuntas entre México y Estados Unidos frente a la migración infantil y familiar han reflejado una mezcla de estrategias de contención y medidas legales específicas, aunque con resultados mixtos y a menudo controvertidos en cuanto a la protección de los derechos humanos de los migrantes. A pesar de los esfuerzos bilaterales para manejar la migración no autorizada, incluyendo la aplicación de políticas como el Título 42 y el Protocolo de Protección a Migrantes (MPP), la realidad ha demostrado desafíos significativos.

Por un lado, las políticas han buscado desalentar la migración irregular y acelerar los procedimientos legales para quienes buscan asilo, pero por otro lado, han resultado en situaciones de vulnerabilidad para los migrantes, especialmente

⁵¹ Hilo de Twitter de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <https://twitter.com/cidh/status/1261045752526254083?s=12>.

⁵² Amnesty International, 2021, Empujados al peligro devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México en https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2021/06/Pushed-into-Harms_Way_Espanol.pdf

⁵³ *Idem*.

los menores no acompañados, quienes han sido expuestos a peligros al ser devueltos a sus países de origen o mantenerse en condiciones precarias en la frontera.

La necesidad de reevaluar estas políticas y buscar soluciones más comprensivas y humanitarias es evidente. La administración de Biden ha hecho esfuerzos por ajustar algunas de las políticas más críticas, como la excepción permanente de expulsión para menores no acompañados. Sin embargo, la persistencia en el uso de medidas como el Título 42 para expulsar a solicitantes de asilo adultos y familias pone de manifiesto la complejidad de abordar la migración en un contexto de equilibrio entre la seguridad fronteriza y el respeto a los derechos humanos.

La colaboración entre México y Estados Unidos continúa siendo crucial, pero debe evolucionar hacia enfoques que prioricen la protección de los más vulnerables, en especial los niños, niñas y adolescentes en movimiento, y abordar las causas fundamentales de la migración para hacer efectivo el derecho a no tener que migrar.

IV. Protección interamericana de la niñez migrante

En el marco de la protección de los derechos fundamentales de la niñez migrante, resulta imperativo explorar la Opinión Consultiva OC-21/14 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta opinión consultiva, titulada "Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional," establece un referente crucial en el ámbito interamericano para comprender y salvaguardar los derechos de los niños y niñas que se encuentran en situaciones migratorias o requieren protección internacional.

A través de un análisis detenido de esta opinión consultiva, se desentrañarán los principios fundamentales y las directrices que orientan la protección interamericana de la niñez migrante, destacando la importancia de garantizar un enfoque integral que respete su dignidad y derechos humanos en cualquier circunstancia.

La protección de niñas, niños y adolescentes migrantes (NNA migrantes) en el ámbito interamericano se sustenta en un marco normativo y principios rectores

que buscan garantizar sus derechos fundamentales, independientemente de su estatus migratorio. Este enfoque se articula alrededor de obligaciones generales y específicas de los Estados, procedimientos adecuados y una serie de garantías que deben ser observadas para asegurar una protección efectiva y acorde con las necesidades particulares de esta población vulnerable.

1. Obligaciones generales y principios rectores

El artículo 1.1. de la Convención Americana establece el principio fundamental sobre la responsabilidad del Estado de respeto y garantía de los derechos humanos para todas las personas bajo su jurisdicción, es decir, aquellas que se encuentren dentro de su territorio. En este contexto, la razón o circunstancia por la cual alguien esté en ese territorio no afecta la obligación del Estado de respetar y asegurar sus derechos humanos, independientemente de si su ingreso al país se ajustó o no a la legislación vigente. Además, la Corte enfatiza que, si bien el Estado receptor del niño o niña extranjero es el principal responsable según esta Opinión Consultiva, esto no exime al Estado de origen de dicho menor de su propia responsabilidad en esta situación.⁵⁴

Los Estados tienen la responsabilidad primordial de priorizar los derechos humanos desde una óptica que abarque de manera integral los derechos de las niñas y los niños, especialmente su protección y desarrollo completo. Estos derechos deben prevalecer por encima de consideraciones como la nacionalidad o el estatus migratorio, asegurando así el pleno cumplimiento de sus derechos.⁵⁵

Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos de todos los individuos bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna. En el contexto de la niñez migrante, esto incluye la aplicación de principios como el interés superior del niño, la no discriminación, y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.

⁵⁴ Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párrs. 61, 62 y 63.

⁵⁵ *Idem*, párr. 68.

En la protección de los derechos de la infancia y la ejecución de medidas para ello, es crucial que los siguientes cuatro principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño sean la base e informen de manera general todas las acciones en sistemas de protección integral: el principio de no discriminación, el interés superior de la niña o niño, el respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el respeto por la opinión de la niña o niño en cualquier proceso que les afecte, garantizando así su participación.⁵⁶

2. Procedimientos para identificar necesidades de protección internacional de niñas y niños migrantes y, en su caso, adoptar medidas de protección especial

La Corte ha reconocido anteriormente que tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 22.7 como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXVII establecen el derecho fundamental de todas las personas, incluyendo niñas y niños, a buscar y recibir asilo. Al interpretar de manera conjunta y complementaria la normativa internacional y nacional que respalda estos artículos, y considerando las directrices específicas de interpretación presentes en el artículo 29 de la Convención Americana.⁵⁷

La Corte concluyó que el derecho a buscar y recibir asilo en el ámbito del sistema interamericano se configura como un derecho humano individual para buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero. Esto abarca el reconocimiento del estatus de refugiado según los instrumentos de las Naciones Unidas o leyes nacionales correspondientes, así como el asilo conforme a diferentes convenciones interamericanas sobre esta materia.⁵⁸

El proceso establecido por los Estados, además de garantizar ciertas protecciones mínimas, debe tener como objetivo principal, siguiendo la práctica generalmente aceptada, cumplir con los siguientes puntos esenciales:

(i) tratar a la persona acorde a su condición de niña o niño, y en casos de duda sobre su edad, realizar una evaluación para determinarla. Si no se puede

⁵⁶ *Idem*, párr. 69.

⁵⁷ *Idem*, párr. 73.

⁵⁸ *Idem*, párr. 78.

determinar con certeza la edad, se debe considerar como niña o niño y proporcionarle un trato adecuado;

(ii) determinar si se encuentra como niña o niño sin acompañamiento o separado;

(iii) establecer su nacionalidad o, en caso de ser apátrida;

(iv) recopilar información sobre las razones de su salida del país de origen, cualquier separación familiar, sus vulnerabilidades y otros detalles que puedan indicar la necesidad de protección internacional; y

(v) aplicar, si es necesario y en línea con el interés superior del niño o niña, medidas especiales de protección. Estos datos deben ser obtenidos durante la entrevista inicial y registrados adecuadamente, asegurando la confidencialidad de la información.⁵⁹

Los Estados deben establecer mecanismos efectivos para la identificación temprana de NNA migrantes que puedan requerir protección internacional, asegurando que se adopten medidas de protección especial en aquellos casos necesarios.

3. Garantías de debido proceso aplicables en procesos migratorios que involucran a niñas y niños

Con el fin de garantizar un acceso equitativo a la justicia, asegurar un debido proceso efectivo y priorizar el interés superior de los niños y niñas en todas las decisiones, los Estados deben adaptar los procedimientos administrativos o judiciales relacionados con los derechos de los niños migrantes para que sean accesibles a sus necesidades.⁶⁰

En este contexto, la Corte se refiere a varios aspectos fundamentales:

(i) el derecho a ser informado sobre el proceso y las decisiones dentro del ámbito migratorio. Los NNA tienen el derecho a recibir toda la información relevante sobre el proceso migratorio en un lenguaje y formato accesible, asegurando que comprendan las etapas del proceso y las decisiones que se toman;

⁵⁹ *Idem*, párr. 115.

⁶⁰ *Idem*, párr. 116.

(ii) la necesidad de que los procesos migratorios sean llevados a cabo por funcionarios o jueces especializados. Los procesos migratorios que involucran a NNA deben ser llevados a cabo por funcionarios o jueces especializados en derechos de la infancia y migración, garantizando una evaluación adecuada de sus necesidades y derechos;

(iii) el derecho de los niños a ser escuchados y participar en todas las etapas del proceso. Los NNA tienen el derecho a expresar su opinión, ser escuchados y participar en todas las etapas del proceso migratorio, respetando su capacidad para formarse un juicio propio y considerando sus opiniones en función de su edad y madurez;

(iv) el derecho a contar con la asistencia gratuita de un traductor o intérprete. Cuando existan barreras lingüísticas, los NNA deben contar con la asistencia gratuita de un traductor o intérprete que les permita comprender y comunicarse efectivamente durante el proceso;

(v) asegurar un acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular. Se debe garantizar el derecho de los NNA a comunicarse con su consulado o representación diplomática, facilitando el acceso a la asistencia consular para la protección de sus derechos;

(vi) el derecho a ser apoyado por un representante legal y a mantener comunicación libre con dicho representante. Los NNA tienen derecho a ser asistidos por un representante legal de forma gratuita, quien los apoye y represente en todas las etapas del proceso migratorio, asegurando la defensa de sus derechos e intereses;

(vii) la obligación de designar un tutor para los niños no acompañados o separados. Para los NNA no acompañados o separados, es crucial la designación de un tutor que vele por sus intereses y bienestar, proporcionando una figura de protección y representación legal en su ausencia;

(viii) asegurar que las decisiones evalúen el interés superior del niño y estén debidamente fundamentadas. Las decisiones dentro del proceso migratorio deben evaluar y priorizar el interés superior del niño, estando debidamente fundamentadas en criterios objetivos que consideren su bienestar y derechos;

(ix) el derecho a apelar decisiones ante un tribunal superior con efectos suspensivos. Los NNA deben tener la posibilidad de apelar decisiones ante un tribunal superior, con efectos suspensivos, para garantizar una revisión justa y adecuada de las decisiones tomadas; y

(x) establecer plazos razonables para la duración del proceso. El proceso migratorio debe ser llevado a cabo en plazos razonables, evitando dilaciones innecesarias que puedan perjudicar el bienestar y los derechos de los NNA.

Estos aspectos fundamentales subrayan el compromiso de la Corte Interamericana con la protección de los derechos de los NNA en contextos migratorios, enfatizando la necesidad de un enfoque especializado y sensible a las particularidades y vulnerabilidades de esta población.

4. Principio de no privación de libertad de niñas o niños por su situación migratoria irregular

Las violaciones vinculadas al ingreso o estancia en un país no deben equipararse, en ningún caso, a las consecuencias de cometer un delito. Dado que existen objetivos procesales distintos entre los procedimientos migratorios y los penales, la Corte determina que el principio de último recurso en la privación de libertad para niños y niñas no es aplicable en el ámbito de los procesos migratorios, es decir, no debe ser considerado como un criterio operativo en este contexto.⁶¹

Según la Corte, los Estados no deben emplear la detención de niños y niñas, ya sea estando con sus padres o cuando están solos o separados de ellos, como medio para garantizar los objetivos de un proceso migratorio. Tampoco deben justificar esta medida por incumplimientos en los requisitos de ingreso o estancia en un país, ni por la situación de estar solos o separados de la familia, o con la finalidad de preservar la unidad familiar. En su lugar, deben utilizar alternativas menos perjudiciales y, al mismo tiempo, priorizar y proteger de manera integral los derechos de los niños y niñas.⁶²

⁶¹ *Idem*, párr. 150.

⁶² *Idem*, párr. 154.

En efecto, el principio de no privación de libertad enfatiza la importancia de buscar y aplicar alternativas a la detención que sean adecuadas para los niños y que respeten sus derechos a la libertad y al cuidado familiar o adecuado. Estas alternativas pueden incluir programas de alojamiento abierto, la colocación con familias de acogida o en instalaciones adecuadas para menores, donde se les proporciona acceso a servicios de salud, educación y apoyo psicosocial, al tiempo que se procesan sus trámites migratorios.

Aunque el principio es claro, su implementación enfrenta desafíos, incluida la falta de recursos o la voluntad política para desarrollar y sostener alternativas viables a la detención. La colaboración entre gobiernos, organizaciones internacionales y la sociedad civil es fundamental para crear un marco que priorice el bienestar de los niños migrantes y refugiados.

El principio de no privación de libertad de niñas o niños por su situación migratoria irregular refleja un consenso internacional creciente sobre la necesidad de tratar a los menores de edad dentro de contextos migratorios con la máxima protección y respeto por sus derechos fundamentales. Este principio se basa en la comprensión de que la detención de menores por razones relacionadas con su situación migratoria constituye una violación grave de sus derechos humanos y tiene un impacto negativo profundo en su bienestar físico y mental.

5. Características de las medidas prioritarias de protección integral de los derechos de niñas y niños migrantes y garantías para su aplicación

Las acciones a tomar con respecto a los niños y niñas debido a la situación migratoria irregular deben ser definidas por las leyes internas de cada país. Además, la forma en que se apliquen estas medidas debe ser regulada, asegurando el respeto a ciertas garantías mínimas: la intervención de una autoridad administrativa o judicial competente, considerar las opiniones de los niños y niñas acerca de sus preferencias, priorizar el interés superior del niño al tomar decisiones y garantizar el derecho a una revisión si la medida adoptada no es la más adecuada, la menos perjudicial o parece ser usada de manera punitiva.⁶³

⁶³ *Idem*, párr. 169.

La Corte sostiene que los niños y niñas migrantes, especialmente aquellos en situación migratoria irregular y con mayor vulnerabilidad, necesitan del Estado receptor una atención enfocada específicamente en proteger sus derechos de manera prioritaria. Esto debe ser determinado según las circunstancias individuales de cada caso, considerando si están con su familia, separados o solos, y siempre atendiendo a su interés superior. Por lo tanto, los Estados, en cumplimiento de sus compromisos internacionales, deben establecer y aplicar medidas no privativas de libertad dentro de sus leyes internas durante los procesos migratorios. Estas medidas deben priorizar la protección integral de los derechos del niño o niña, manteniendo un estricto respeto por sus derechos humanos y cumpliendo con el principio de legalidad.⁶⁴

Las medidas de protección deben enfocarse en la integración y el bienestar de los NNA, incluyendo el acceso a la educación, salud y servicios sociales, así como el apoyo para su reunificación familiar cuando sea apropiado.

6. Condiciones básicas de los espacios de alojamiento de niñas y niños migrantes y las obligaciones estatales correspondientes a la custodia por razones migratorias

Si los Estados optan por medidas como el alojamiento temporal o refugio para niños y niñas, ya sea por un breve período o hasta resolver su situación migratoria, la Corte recalca la importancia de separar a las personas migrantes bajo custodia de aquellas acusadas o condenadas por delitos penales. Esto implica que los centros destinados para el alojamiento de personas migrantes deben estar específicamente diseñados para este propósito.⁶⁵

Estos espacios de alojamiento deben respetar la separación y, en caso de niñas y niños no acompañados o separados, deben ser ubicados en áreas diferentes a las de los adultos. Si están acompañados, deben estar con sus familias, a menos que separarlos sea lo más adecuado según el interés superior del niño. Además, se debe asegurar que las condiciones materiales y el entorno proporcionen

⁶⁴ *Idem*, párr. 170.

⁶⁵ *Idem*, párr. 173.

un régimen adecuado para los niños y niñas, en un ambiente que no implique privación de libertad.⁶⁶

Los alojamientos destinados a NNA migrantes deben asegurar condiciones dignas, seguras y adecuadas a su desarrollo, promoviendo ambientes familiares o comunitarios y evitando su institucionalización.

7. Garantías de debido proceso ante medidas que impliquen restricciones o privaciones de la libertad personal de niñas y niños por razones migratorias

La Corte detalló una serie de garantías específicas relevantes en situaciones donde se limita la libertad personal, lo que podría eventualmente convertirse, dadas las circunstancias del caso, en una privación de libertad en la práctica.

Niñas y niños, especialmente aquellos extranjeros detenidos en un entorno social y legal diferente al suyo y a menudo desconocido para ellos en términos lingüísticos, se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad. Esta realidad de desigualdad hace necesario adoptar medidas que compensen y reduzcan los obstáculos y deficiencias que puedan impedir o limitar la defensa efectiva de sus intereses. De esta manera se respeta el principio de igualdad ante la ley y los tribunales, así como se prohíbe la discriminación.

En consecuencia, la Corte consideró los siguientes aspectos: (i) legalidad de la privación de libertad; (ii) prohibición de detenciones o encarcelamientos arbitrarios; (iii) derecho a ser informado de los motivos del arresto o detención en un idioma que comprenda; (iv) derecho a ser llevado, sin demora, ante un juez u otro funcionario competente; (v) derecho a notificar a un familiar, tutor o representante legal y a comunicarse con el exterior y, en particular, con los organismos internacionales especializados; (vi) derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular; (vii) derecho a la asistencia jurídica a través de un representante legal y, en caso de niñas y niños no acompañados o separados, a que se nombre un tutor; y (viii) derecho a

⁶⁶ *Idem*, párr. 178.

recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención.⁶⁷

Todo acto de privación de libertad debe estar firmemente basado en leyes previamente establecidas. Esto significa que cualquier medida tomada debe tener una justificación legal clara y debe seguir los procedimientos estipulados por la ley, asegurando que la detención no sea producto de arbitrariedades. Asimismo, las niñas y niños no deben ser sujetos a detención o encarcelamiento sin una justificación legítima que responda a una necesidad imperiosa. La arbitrariedad se evita asegurando que todas las medidas cumplan con los principios de legalidad, necesidad, y proporcionalidad.

Igualmente, Desde el momento de la detención, los menores deben ser informados de los motivos de esta en un idioma que comprendan, de manera que puedan ejercer su derecho a la defensa adecuadamente; y, para evitar detenciones prolongadas sin supervisión judicial, los menores deben ser presentados rápidamente ante una autoridad competente que pueda determinar la legalidad y necesidad de la detención.

Los niños tienen el derecho de informar a alguien de su confianza sobre su detención, garantizando que no se encuentren aislados y que puedan recibir el apoyo necesario; y, en el caso de niños migrantes, es crucial que tengan la posibilidad de contactar a representantes consulares de su país de origen, quienes pueden ofrecer asistencia y protección adicional.

Esto incluye también que los menores tengan acceso a asesoramiento legal para la defensa de sus intereses, siendo especialmente crítico en el caso de niñas y niños no acompañados o separados, quienes además deben contar con la designación de un tutor que vele por sus derechos e intereses. Finalmente, es fundamental que los menores puedan impugnar la legalidad de su detención ante un tribunal, que debe decidir de manera rápida sobre la situación, asegurando así que no sean privados de libertad de manera ilegal o arbitraria.

⁶⁷ *Idem*, párr. 190

Estas garantías son esenciales para asegurar que, incluso en el contexto de la migración, los derechos de las niñas y niños sean protegidos de acuerdo con los principios internacionales de derechos humanos.

8. Principio de no devolución (*non-refoulement*)

Desde que se adoptó la Convención de Ginebra en 1951, el principio de no devolución ha sido incorporado de manera explícita en varios instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En virtud de este principio, los Estados tienen la obligación de abstenerse de trasladar a cualquier individuo a otro país si existe un riesgo de que sufra graves violaciones de sus derechos humanos, en particular violaciones del derecho a la vida, la libertad y la integridad física.⁶⁸

El principio de no devolución, esencial en el derecho internacional de los refugiados, representa un punto de convergencia entre los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes y los refugiados. Esta convergencia se evidencia en la extensión de la categoría de refugiado a aquellas personas que han escapado de sus países debido a amenazas a su vida, seguridad o libertad, como se establece en la Declaración de Cartagena de 1984.

Además, se ha profundizado en el desarrollo de este principio por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pacheco Tineo, donde se abordó el principio de no devolución en el contexto de la protección de los derechos humanos de los migrantes. Este principio establece que ningún individuo puede ser devuelto a su país de origen si existe un riesgo sustancial de sufrir graves violaciones de sus derechos humanos, como la amenaza a su vida, seguridad o libertad. La Corte profundizó en la aplicación de este principio al considerar otorgar la condición de refugiado a cualquier extranjero que alegue ante un Estado un riesgo de persecución o violencia en caso de ser devuelto a su país de origen. Este caso destacó la importancia de respetar el principio de no devolución como una garantía

⁶⁸ Ortega Velázquez, Elisa. Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. México: UNAM, CNDH, 2017, p. 131.

fundamental en el derecho internacional de los refugiados y en la protección de los derechos de los migrantes en general.⁶⁹

La normativa que prohíbe trasladar a un niño o niña a otro país se aplica cuando su vida, seguridad o libertad están en peligro debido a persecución, violencia generalizada o graves violaciones a los derechos humanos. También se considera esta prohibición cuando existe riesgo de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, o si hay posibilidad de enviarlos a un tercer país con estos riesgos. Este marco legal se apoya en normativas de derechos humanos que protegen contra diversas formas de violaciones a sus derechos, considerando aspectos específicos como la edad y el género, siguiendo el enfoque de la Convención sobre los Derechos del Niño, que hace del interés superior del niño un aspecto clave al tomar decisiones que les conciernan, especialmente en casos que involucren el principio de no devolución.⁷⁰

La autoridad de las entidades internas de un Estado para decidir quién puede permanecer en su territorio y, por ende, la posibilidad de devolver a alguien a su país de origen o a un tercer país, está limitada por las obligaciones del derecho internacional, especialmente el derecho de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos, la prohibición de la tortura y el artículo 22.8 de la Convención Americana.⁷¹

El principio de no devolución es fundamental en estas áreas, y su aplicación reconoce distintos ámbitos de aplicación personal y material, con obligaciones específicas que se complementan entre sí, según lo establecido en el artículo 29 de la Convención Americana y el principio pro persona. Esto significa que se debe interpretar de la manera más favorable para garantizar el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales, priorizando la norma que brinde mayor protección al ser humano.⁷²

⁶⁹ Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2013, párrs. 136-137.

⁷⁰ *Idem*, párr. 233.

⁷¹ *Idem*, párr. 234.

⁷² *Idem*.

9. Procedimientos para garantizar el derecho de las niñas y niños a buscar y recibir asilo

El deber del Estado de establecer y seguir procedimientos justos y efectivos para identificar posibles solicitantes de asilo y determinar el estatus de refugiado debe considerar aspectos específicos destinados a proteger integralmente a todos los niños y niñas. Esto implica llevar a cabo un análisis individualizado de las solicitudes con las garantías correspondientes, aplicando plenamente los principios fundamentales, especialmente en lo que respecta al interés superior del niño y su participación activa en el proceso.

La Corte en su Opinión Consultiva enumeró el contenido que ha considerado conlleva para los Estados cumplir con esta obligación lo cual implica:

- no obstaculizar el ingreso al país;
- si se identifican riesgos y necesidades dar a la persona acceso a la entidad estatal encargada de otorgar el asilo o el reconocimiento de la condición de refugiado o a otros procedimientos que sean idóneos para la protección y atención específica según las circunstancias de cada caso;
- tramitar de forma prioritaria las solicitudes de asilo de niñas y niños como solicitante principal; contar con personal de recepción en la entidad que pueda examinar a la niña o niño para determinar su estado de salud;
- realizar un registro y entrevista procurando no causar mayor trauma o re-victimización; disponer de un lugar para la estadía de la persona solicitante, si no lo tiene ya; emitir un documento de identidad para evitar la devolución;
- estudiar el caso con consideración de flexibilidad en cuanto a la prueba;
- asignarle un tutor independiente y capacitado en caso de niñas o niños no acompañados o separados;
- en caso de reconocerse la condición de refugiado, proceder a trámites de reunificación familiar, si fuere necesario de conformidad con el interés superior, y finalmente, buscar como solución duradera la repatriación

voluntaria, el reasentamiento o la integración social, de acuerdo a la determinación del interés superior de la niña o del niño.⁷³

10. Derecho a la vida familiar de las niñas y los niños en el marco de procedimientos de expulsión o deportación de sus progenitores por motivos migratorios

Los Estados deben tomar en cuenta el derecho de los NNA a no ser separados de su familia, excepto en circunstancias excepcionales y siempre en conformidad con el interés superior del niño. Las decisiones de deportación o expulsión deben considerar el impacto en la unidad familiar y los derechos del niño.

Cualquier organismo administrativo o judicial que deba decidir sobre la separación de una familia debido a la expulsión basada en la condición migratoria de uno o ambos padres debe realizar un análisis detallado y equilibrado, considerando las circunstancias particulares de cada caso. Es crucial garantizar una decisión individual, donde se priorice en todo momento el interés superior del niño o niña.⁷⁴

Cuando el niño o niña tiene derecho a la nacionalidad del país del cual uno o ambos padres podrían ser expulsados, o cumple con los requisitos legales para residir de manera permanente allí, los Estados no deben expulsar a los padres por infracciones migratorias de índole administrativa, ya que esto implicaría un sacrificio irrazonable o desproporcionado del derecho a la vida familiar del niño o niña.⁷⁵

En general, las decisiones relacionadas con la situación migratoria de niños y niñas deben considerar el riesgo para su vida, seguridad y libertad, evitando la devolución a un lugar donde enfrenten peligro. Las autoridades tienen la responsabilidad de seguir procedimientos justos y adecuados para evaluar solicitudes de asilo, tomando en cuenta los derechos de los niños y niñas, como su interés superior y su participación activa en el proceso. Al analizar casos de separación familiar por motivos migratorios, se debe priorizar el bienestar de los niños y niñas, evitando la expulsión de padres si ello afecta desproporcionadamente

⁷³ *Idem*, párr. 261.

⁷⁴ *Idem*, párr. 281.

⁷⁵ *Idem*, párr. 282.

su derecho a una vida familiar estable, especialmente si tienen derechos de residencia o nacionalidad en el país.

En el ámbito migratorio, es fundamental priorizar y proteger los derechos de los niños y niñas. Se requiere un enfoque integral y cuidadoso al evaluar sus situaciones, considerando su seguridad, bienestar y participación activa en los procesos migratorios. La protección contra la expulsión debe ser garantizada cuando la vida, seguridad o libertad de un niño o niña esté en riesgo, evitando cualquier medida que afecte desproporcionadamente su unidad familiar. Los procesos de asilo y las decisiones de separación familiar deben sopesarse cuidadosamente, siempre priorizando el interés superior del niño o niña, y respetando sus derechos fundamentales en todo momento.

CAPÍTULO SEGUNDO

El interés superior del menor como principio rector de la política exterior mexicana en migración.

I. Definición jurídica de menor, niñas, niños y adolescentes

En primer lugar, es necesario determinar qué es un menor de edad desde el punto de vista jurídico mexicano, principalmente en función de los compromisos internacionales que México ha adquirido en forma de convenios (convenciones, tratados o acuerdos); un punto de vista jurídico que no puede descuidar la arista social para tener un correcto entendimiento de la protección que amerita y de la que debe ser titular todo menor.⁷⁶

Como bien señala la doctrina, el término menor expresa un concepto jurídico,⁷⁷ que siempre es delimitado en términos numéricos, por un derecho positivo, a fin de otorgar a las personas que lo cumplen determinados derechos y obligaciones, tanto para ellas como para su entorno social y familiar.

Es imposible desconocer lo señalado por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito en Amparo directo 247/2017: que la minoría de edad en una persona "...origina restricciones en su capacidad de ejercicio en la vida jurídica, no quedando vinculada a las consecuencias jurídicas de los actos en los que interviene".⁷⁸ Ello es así dado que por su condición de persona en desarrollo (sólo con capacidad de goce) no está legitimada para promover por sí, sino mediante su representante.⁷⁹

⁷⁶ Rodríguez Jiménez, Sonia y González Martín, Nuria, *El interés superior del menor en el marco de la adopción y tráfico internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 1.

⁷⁷ Moya Escudero, M., *Aspectos internacionales del derecho de visita de los menores*, Granada, Comares, 1998, p. 44.

⁷⁸ PENSIÓN ALIMENTICIA. POR REGLA GENERAL SU PAGO ES RETROACTIVO AL MOMENTO DEL NACIMIENTO DEL MENOR, SALVO QUE EL DEUDOR ALIMENTARIO HAYA ADQUIRIDO SU MAYORÍA DE EDAD CON POSTERIORIDAD A ÉSTE, PUES SÓLO DESDE QUE ADQUIERE CAPACIDAD DE EJERCICIO ES CUANDO SE LE PUEDE OBLIGAR A ELLO. TA: XXVI.1 C (10a.), Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2019729, Libro 65, Tomo III, abril de 2019, p. 2087.

⁷⁹ PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN RELATIVA A LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA O CONVENIO JUDICIAL. ATENTO AL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE INICIAR DESDE QUE HAYA CESADO LA MINORÍA DE EDAD, CUANDO SE DEMANDE DIRECTAMENTE POR LOS BENEFICIADOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ). TA: VII.2o.C.208 C (10a.), Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del séptimo Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2020997, Libro 72, Tomo III, noviembre de 2019, p. 2447.

Esta incapacidad de ejercicio de los menores de edad se impone por la necesidad de otorgar la más amplia protección a la persona, derechos, patrimonio y demás intereses tutelables de los menores, "...frente a las afectaciones perniciosas que puedan sufrir, por su inmadurez... La restricción es parcial y relativa, pues sus destinatarios están autorizados, enunciativamente, para realizar ciertos actos jurídicos, especialmente en la medida de su desarrollo psicofísico en el transcurso del tiempo..."⁸⁰

Como vemos, si bien la capacidad de ejercicio se encuentra delimitada cuando los menores ejercen los derechos que les son reconocidos a través de sus representantes, que de manera general serán sus padres o tutores, no lo está su capacidad de goce en virtud de los derechos a su favor reconocidos en la normativa jurídica, la cual mandata hacerlos efectivos e impone a las autoridades de cada Estado una serie de deberes que tienen que atender.

En opinión de González Martín, si bien la protección al menor debe estudiarse desde el punto de vista jurídico, no cabe desconocer que esta esfera está estrechamente conectada con la humana. En este sentido, afirma que:

1. el menor es, ante todo, persona en su acepción más esencial y trascendente; y no sólo en su dimensión jurídica (como titular de derechos), sino también en su dimensión humana (ser que siente y piensa);
2. además, el menor es una realidad humana en devenir, porque para él es tanto o más importante este devenir (su futuro) que su mera realidad actual. Si todo y toda persona cambia con el transcurso del tiempo, ello es más notorio y, sobre todo, más importante en el menor, pues cada día que vive y pasa le aproxima más a dejar de serlo, es decir, a la mayoría de edad y a la plenitud jurídica a la que aspira.⁸¹

Si nos enfocamos solamente en el primer significado, es decir, en el aspecto legal, se vuelve imprescindible priorizar la protección de los derechos básicos del

⁸⁰ INCAPACIDAD DE EJERCICIO. LOS ACTOS JURÍDICOS CELEBRADOS POR MENORES DE EDAD EN SU BENEFICIO SON EFICACES, E INEFICACES LOS QUE LES PERJUDIQUEN.TA: I.4o.C.33 C (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2009848, Libro 21, Tomo III, agosto de 2015, p.2378

⁸¹ Rivero Hernández, F., *El interés del menor*, Madrid, Dykinson, 2007, p. 159.

niño. Este enfoque nos lleva a una declaración que parece simple pero que encierra una gran complejidad debido a su extenso alcance, su difícil definición y lo susceptible que es a ser vulnerado: que el niño tiene la titularidad de los derechos fundamentales reconocidos para todas las personas. Estos derechos están dirigidos a preservar su ser y esencia como individuo, los derechos intrínsecos a su desarrollo personal y el derecho a que se respete su dignidad.⁸²

Lo mencionado implica, una amplia gama de derechos inalienables, personales e innegociables que deben ser reconocidos como inherentes a cada niño. Definir, precisar, concretar, regular y aplicar estos derechos mediante soluciones legales no es una tarea sencilla. Si profundizamos y combinamos adecuadamente el ámbito legal con el social, podemos afirmar que todo niño tiene el derecho a buscar la felicidad,⁸³ y el bienestar; es decir, tiene el derecho a una infancia feliz sin problemas ajenos a su etapa de crecimiento. Solamente al considerar al menor como el individuo que es, desde tanto la óptica legal como la humana (o social), podemos brindarle una protección integral en todas las áreas que resultan indispensables.

Si bien el concepto de interés superior del menor no se ha podido, o no se ha querido definir, el de menor encuentra una clara delimitación en los instrumentos que lo estudian, bien de manera directa o bien por influencia o remisión a otros instrumentos convencionales.

En este sentido, son dos las modalidades que se encuentran en estos instrumentos: por un lado, el número que se ha tomado como punto de referencia para determinar la minoridad (la cual puede oscilar entre los 16 y los 21 años); por otro lado, la técnica normativa directa o indirecta (de calificación autónoma o no) utilizada para abordar dicha minoría.⁸⁴

⁸² Rodríguez Jiménez, Sonia y González Martín, Nuria, *El interés superior del menor en el marco de la adopción y tráfico internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 3.

⁸³ Durán Ayago, A., *La protección internacional del menor desamparado: régimen jurídico*, España, Colex, 2004, pp. 163 y 164.

⁸⁴ Rodríguez Jiménez, Sonia y González Martín, Nuria, *El interés superior del menor en el marco de la adopción y tráfico internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 7.

En lo que al aspecto numérico atañe, debemos iniciar señalando que no existe unanimidad convencional.⁸⁵ Así, afirmamos que no todos los instrumentos convencionales coinciden en insertar la misma “norma material sobre calificación de menor”.⁸⁶

Esto ilustra cómo las áreas de aplicación personal de los acuerdos para el cuidado de un niño, ya sea un marco global como el Convenio sobre los Derechos del Niño o uno más específico como el Convenio Interamericano sobre Restitución Internacional, difieren significativamente. Por tanto, es crucial brindar una atención especial a cada situación particular para identificar los ámbitos específicos de protección personal.

Para contextualizar estas ideas partimos del Convenio marco de protección al menor, es decir, el Convenio de los Derechos del Niño el cual entiende por niño, en su artículo primero, a todo ser humano menor de 18 años salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.⁸⁷ De lo anterior se desprende que la edad de 18 años no es absoluta para determinar la minoría de edad, aunque sí lo es como límite máximo para la protección de una persona de conformidad con este instrumento.

La justificación de ello se remonta a la elaboración del Convenio, en la cual fue evidente la gran diversidad de opiniones sobre lo que entonces debía entenderse por niño, que llevó, en última instancia, a permitir la regulación autónoma en cada uno de los ordenamientos jurídicos de los Estados parte. La doctrina ha querido ver en este margen estatal de actuación “la búsqueda del trato

⁸⁵ Respecto a esta falta de unanimidad convencional a la hora de establecer una edad para el término de menor se pronuncia Berraz quien afirma: “estas diferencias de calificación, y, si se quiere, la carencia de un criterio uniforme respecto del tema, plantean una situación contradictoria y marcan una suerte de desprolijidad en la labor de las CIDIP. [...]. Más allá de tener presente lo arduo que resulta desarrollar una labor como la desempeñada, entendemos que el proceso de codificación encarado por las CIDIP debería guardar uniformidad en cuanto a las calificaciones adoptadas. Ello, a pesar de entender que se trata de cuestiones distintas y de que, a nuestro criterio, la edad de dieciocho años resultaría la más apropiada”. Berraz, C., *La protección internacional del menor en el derecho internacional privado*, Argentina, UNL, 2000, p. 56.

⁸⁶ García Moreno, V. C., “Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores”, *Derechos de la niñez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, p. 259.

⁸⁷ Convención sobre los Derechos del Niño, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990, Art. 1.

más favorable a la persona en cuestión, y esto no sólo en aplicación de un principio general de derecho, sino por expreso imperativo convencional”.⁸⁸

Si seguimos los parámetros del Convenio sobre los Derechos del Niño encontramos de nuevo la Opinión Consultiva antes mencionada, en la cual se determinó, por seis votos contra uno, que “para los efectos de esta opinión consultiva, «niño» o «menor de edad» es toda persona que no haya cumplido 18 años, salvo que hubiese alcanzado antes la mayoría de edad, por mandato de ley, en los términos del párrafo 42”.⁸⁹

En cuanto a si el concepto adecuado para referirnos a este sector poblacional es el de menor, o, por el contrario, debemos recurrir a otros términos de reciente acuñación y creciente aceptación, como el de niños, niñas o adolescentes, Valenzuela Reyes resalta que antes de las reformas de 1974 al artículo cuarto constitucional, en las cuales se reconoció la igualdad jurídica de la mujer con el hombre, y en atención a tales reformas, la primera ley de derechos de niñas, niños y adolescentes hizo la distinción no sólo en cuanto a la equidad de género, garantizada por el mencionado artículo constitucional, sino que tomó en cuenta la evolución biológica de la infancia a la adolescencia.⁹⁰

II. Política exterior mexicana en materia de migración y derechos humanos

La manera de ejecutar la política exterior de México está íntimamente relacionada con los cambios de la economía internacional en los últimos 30 años, que el país entrevió en sus inicios en 1986, al participar en la Ronda Uruguay, la cual culminó con la creación de la Organización Mundial del Comercio y un nuevo Acuerdo General en materia de Comercio y Aranceles (GATT 94), y que se intensificó en 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual entró en vigor en 1994, rebautizado ahora como el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

⁸⁸ Moya Escudero, *Aspectos internacionales del derecho de visita de los menores*, Granada, Comares, 1998, pp. 38 y 39.

⁸⁹ Véase www.iin.oea.org. Revisado el 11 de septiembre de 2019.

⁹⁰ Valenzuela Reyes, María Delgadina, *Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes ¿Utopía o Realidad?* México, Porrúa, 2016, p. 6 y 7

Actualmente, México es parte de catorce (14) tratados de libre comercio que le permiten tener relaciones comerciales con 50 países,⁹¹ y tener acceso a un mercado de consumo de mil 500 millones de personas. Con 124 millones de habitantes, dos millones de kilómetros cuadrados y 3 mil 169 kilómetros de frontera con Estados Unidos, México es el onceavo país más poblado del mundo y el decimotercero en extensión territorial. Por esta razón su enfoque en la política exterior abarca una amplia gama de áreas: migración, colaboración internacional, promoción de los derechos humanos, regulación multilateral sobre drogas, comercio, inversiones y acción climática son algunos de los temas fundamentales en su agenda internacional.⁹²

En relación con los derechos humanos, en México se estableció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1990, la cual obtuvo rango constitucional en 1992. La apertura del país a la supervisión internacional se inició en 1994, durante un período electoral, cuando se extendió por primera vez una invitación a observadores internacionales para las elecciones. Luego, en el año 2000, México aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.⁹³

Durante el cambio de liderazgo, la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006) extendió una invitación al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, solicitando la apertura de una oficina representativa en el país. Posteriormente, tras la firma del Estatuto de Roma que dio origen a la Corte Penal Internacional, México ratificó este acuerdo en 2005, aunque con reservas en relación al artículo 21 de la constitución. Esta acción marcó un hito en la historia de los derechos humanos en México y culminó con la reforma constitucional de 2011, la cual incluyó un nuevo principio en la política exterior mexicana: la protección y promoción de los derechos humanos.⁹⁴

⁹¹ Comercio Exterior, Países con Tratados y Acuerdos firmados con México en: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>

⁹² Chávez Campirano, Andrey Alexander. La actual política exterior de México, *Foreign Affairs Latinoamérica*, marzo de 2019, en <https://revistafal.com/category/articulos/>

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Idem.*

La reforma en derechos humanos marcó, entre varios aspectos, un cambio significativo: el Estado no concede estos derechos, sino que los reconoce. Se adoptaron principios de interpretación acorde y pro-persona, alineados con las convenciones internacionales más relevantes en este ámbito. Además, se elevó a nivel constitucional el derecho de asilo y refugio.⁹⁵

Las estrategias multilaterales en cuestiones migratorias son una parte esencial del enfoque internacional de México. Con alrededor de 11.6 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos, de los cuales 5.5 millones carecen de estatus migratorio regular, el país se convierte en un punto de origen, tránsito y destino para migrantes. Esto hace que la diplomacia mexicana tenga a la migración como un tema central en su agenda. Actualmente, México tiene la red consular más grande del mundo, con cincuenta consulados en Estados Unidos, aunque a escala internacional el país se encuentra infrarrepresentado en el número de embajadas en comparación con otros Estados similares.⁹⁶

En esta misma línea, México y Suiza, actuando como países co-facilitadores, impulsaron en la Organización de las Naciones Unidas el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Este acuerdo busca fortalecer los compromisos legales internacionales referentes a los derechos de los niños, priorizando el principio de su interés superior como primordial en cualquier situación que afecte a menores en el contexto de la migración internacional, incluyendo a aquellos que viajan sin compañía y a los separados de sus familias.⁹⁷

Así, México incorporó una visión multidimensional del fenómeno de la migración basada en el respeto a los derechos humanos, la responsabilidad compartida, la soberanía del Estado y la cooperación internacional, entre otros factores. Además, reconoció los beneficios y las aportaciones de los migrantes al desarrollo, tanto para sus países de origen como para los de tránsito y destino.

Debido al aumento de la atención sobre la migración, México ha renovado su enfoque en la región de Centroamérica, especialmente en los países que conforman el Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. El 1 de diciembre de 2018,

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Idem.*

el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, llevó a cabo su primera medida en política exterior al presentar el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica.

El 1 de diciembre de 2018, con ocasión de la toma de posesión del Presidente de México, Manuel López Obrador, los Presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México suscribieron una declaración en la que sentaron las bases de entendimiento para una nueva relación entre los cuatro países mediante un Plan de Desarrollo Integral. Los cuatro países firmantes expresaron su voluntad de profundizar la cooperación en materia de desarrollo y migración para hacer de la movilidad humana una opción y no una obligación, y solicitaron el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el diseño y la puesta en marcha de esta iniciativa.⁹⁸

El reconocimiento de la movilidad humana como una opción y no como una obligación subraya una comprensión crítica de la migración: las personas deberían migrar por elección, no por necesidad. Este enfoque resalta la importancia de abordar las condiciones socioeconómicas adversas, como la pobreza, la violencia y la falta de oportunidades en los países de origen, que a menudo impulsan a las personas a migrar.

Este compromiso también indica una posible evolución hacia enfoques multilaterales para abordar los desafíos regionales, reconociendo que los problemas de migración no pueden ser resueltos por un solo país, sino que requieren la cooperación y el compromiso conjunto de todos los países afectados. Al buscar soluciones integradas que aborden las raíces de la migración, estos países están sentando las bases para un futuro en el que la migración sea una elección segura, ordenada y regular, en contraste con las peligrosas travesías forzadas que muchos emprenden hoy día.

La política de cooperación internacional para el desarrollo siempre ha estado enfocada a la región latinoamericana, el principal destino de las inversiones

⁹⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Plan de Desarrollo Integral para el Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México. Síntesis* (LC/TS.2021/7), Santiago, 2021, p. 3.

mexicanas, por cuestiones de geopolítica y de interés comercial, de diplomacia cultural y, ahora, como parte sustancial de los intereses de seguridad nacional del país, a raíz de la migración proveniente de los países del Triángulo Norte, la cual puede afectar la relación bilateral con el gobierno de los Estados Unidos.

México ha decidido tomar acciones en beneficio de las personas migrantes. Por ejemplo, proteger el derecho de aquellos que desean iniciar y seguir un procedimiento de asilo en Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno del presidente López Obrador ha reiterado que esto no constituye un esquema de Tercer País Seguro, aunque se comprometió a aplicar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas y su protocolo.⁹⁹

La política migratoria en México se encuentra en una encrucijada, donde debe equilibrar dos frentes: garantizar los derechos de las personas que atraviesan el país y ser un medio para forjar relaciones con su vecino del norte, cuyos cambios en los controles migratorios condicionan aspectos políticos, económicos y sociales. A esta dualidad se suman los lazos históricos con los países centroamericanos.

En esencia, la política migratoria mexicana se debate entre dos enfoques: por un lado, la prioridad pragmática y los intereses estatales, enfocados en preservar la integridad nacional y apoyar el paradigma de seguridad nacional; por otro, la lógica de lo ético, que implica lo que debe hacerse como un Estado miembro de la comunidad internacional que respeta los derechos humanos.

Al analizar uno de los flujos migratorios más vulnerables que atraviesan México, se evidencian dos aspectos: la dualidad inherente a las políticas migratorias y la necesidad de fortalecer las relaciones exteriores de México. Esto busca encontrar elementos que respalden la autonomía de los Estados, basados en el bienestar de la sociedad y el respeto a los derechos humanos, como lo establece el artículo primero de la Constitución mexicana. Como menciona González-Arias:

⁹⁹ Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, Secretaría de Relaciones Exteriores, 20 de diciembre de 2018 en <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-delgobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad-185774?idiom=es>

En México se identifican ocho flujos de movilidad y migración internacional conocidos como emigración, migración de retorno, migración circular, movimientos trasfronterizos, inmigración, extranjeros y naturalizados, migración de tránsito y refugiados. En cada flujo se observan perfiles diversos que se modifican según el contexto histórico, social, económico y político del país de origen y del país de destino de quienes se desplazan.¹⁰⁰

La referencia a la dualidad de las políticas migratorias refleja un dilema fundamental en la gestión migratoria: el equilibrio entre controlar las fronteras y respetar los derechos humanos de los migrantes. Este equilibrio es especialmente crítico en un país como México, que sirve tanto de origen, tránsito, como de destino para migrantes. La necesidad de fortalecer las relaciones exteriores de México en este contexto no solo apunta a la importancia de la cooperación internacional para abordar los desafíos migratorios sino también a la oportunidad de liderar con el ejemplo, promoviendo políticas que respeten la dignidad y los derechos de todos los migrantes.

La observación de González-Arias sobre cómo los perfiles migratorios se modifican según los contextos históricos, sociales, económicos y políticos enfatiza la necesidad de políticas migratorias flexibles y dinámicas que puedan adaptarse a las cambiantes circunstancias globales y locales. Reconoce la migración no solo como un desafío a ser gestionado sino también como una realidad humana compleja, influenciada por una amplia gama de factores y capaz de aportar beneficios tanto para los países de origen como de destino.

Al analizar los más de 150 años de regulación migratoria en México, se evidencia un enfoque predominante en el control fronterizo y la limitación de ingresos. Un hito importante ocurrió en 2008 con la despenalización de la migración irregular y la asistencia brindada por individuos y grupos a las personas

¹⁰⁰ González-Arias, Adriana. Entre la racionalidad instrumental y lo apropiado, *Foreign Affairs Latinoamérica*, junio de 2019 en <https://revistafal.com/la-politica-migratoria-en-mexico/#:~:text=En%20M%C3%A9xico%20se%20identifican%20ocho,migraci%C3%B3n%20de%20tr%C3%A1nsito%20y%20refugiados.>

desplazadas. De ser un delito penalizado con prisión, pasó a considerarse una infracción administrativa para el migrante sin documentos.¹⁰¹

En 2011 se promulgaron dos leyes clave: la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político, y la Ley de Migración, acompañadas de una reforma constitucional en derechos humanos. Sus reglamentos fueron establecidos en 2012. Durante este periodo, se implementó el Programa Especial de Migración, coincidiendo con la publicación de la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en 2014, seguida por su reglamento en 2015. Se han realizado avances en la legislación para garantizar derechos económicos, sociales y culturales a los extranjeros que transitan o residen en el país, además de esfuerzos para armonizar las leyes locales en materia migratoria.¹⁰²

La migración irregular a través de México, en su carácter de tránsito, enfrenta una vulnerabilidad significativa. A pesar de los esfuerzos, México ha promovido programas para frenar la migración sin documentos en sus fronteras, especialmente en el sur, a veces con el respaldo de gobiernos centroamericanos, en acciones que se contraponen al respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Mayormente, se han desarrollado acciones coordinadas con los gobiernos de Canadá y Estados Unidos, estas acciones están orientadas principalmente hacia objetivos económicos. Se enmarcan en negociaciones destinadas a integrar la mano de obra migrante mexicana en los mercados laborales de Canadá y Estados Unidos. Como ejemplos de estas acciones se encuentran “el Plan Sur o Plan Frontera Sur de 2001, el Acuerdo para la Creación del Grupo de Alto Nivel para la Seguridad Fronteriza (GASEF) México-Guatemala de 2002 y el Programa Frontera Sur de 2014.”¹⁰³ A pesar de que se han llevado a cabo bajo la premisa de proteger y resguardar los derechos humanos de los migrantes, estos esfuerzos han desembocado en la militarización de la región, buscando garantizar la seguridad y ordenar los cruces fronterizos.

La migración de paso que atraviesa México de manera irregular se enfrenta a un nivel elevado de fragilidad. Aquellas personas que transitan clandestinamente

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

sufren las repercusiones de su situación: enfrentan persecuciones por parte de las autoridades para su detención, a menudo sin garantías de un debido proceso ni acceso a sus derechos. Inclusive, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha informado que estas personas son víctimas del crimen organizado durante su travesía por territorio mexicano.¹⁰⁴

El incremento de las caravanas migrantes provenientes de El Salvador y Honduras, desde septiembre de 2018 hasta la fecha, atravesando México en dirección a los Estados Unidos, es un ejemplo de lo mencionado. Este fenómeno ha destacado por un lado el estancamiento en los planes migratorios de quienes se ven imposibilitados de cruzar la frontera norte, lo que ha resultado en un aumento de la población centroamericana varada en suelo mexicano. Por otro lado, como medida para evitar la concentración de un gran número de personas sin documentos, el gobierno mexicano optó por implementar una política de acceso más flexible. Se emitieron tarjetas de razones humanitarias, válidas por un año, permitiendo a los individuos realizar desplazamientos con la documentación adecuada y, a su vez, les otorgó la posibilidad de trabajar.¹⁰⁵

Como resultado de la emisión de más de 15 mil tarjetas hasta febrero de 2019, surgió una presión política interna en México para suspender esta medida. Se argumentó que podría generar un mayor flujo migratorio y sería difícil gestionar la llegada y estadía de todas esas personas en el país. Además, se puso en duda el proceso de identificación de los solicitantes debido a la falta de información sobre sus antecedentes delictivos. Estados Unidos criticó a México y demandó el cierre de la frontera con argumentos similares.¹⁰⁶

Como consecuencia, Estados Unidos optó por trasladar una parte de los gastos de sus procedimientos de asilo a México. Bajo la política migratoria estadounidense, un migrante se considera irregular hasta que su solicitud de

¹⁰⁴ Comisión Nacional de Derecho humanos. Estudio Niñas, niños y Adolescentes víctimas del crimen organizado en México, noviembre 2019, p. 205.

¹⁰⁵ González-Arias, Adriana. Entre la racionalidad instrumental y lo apropiado, *Foreign Affairs Latinoamérica*, junio de 2019 en <https://revistafal.com/la-politica-migratoria-en-mexico/#:~:text=En%20M%C3%A9xico%20se%20identifican%20ocho,migraci%C3%B3n%20de%20otr%C3%A1nsito%2C%20y%20refugiados.>

¹⁰⁶ *Idem.*

ingreso sea aprobada, lo que implica su reclusión en un centro de detención. Sin embargo, para evadir estos costos, Estados Unidos ha derivado a las personas hacia México. A su vez, aquellos con la intención de llegar a Estados Unidos para solicitar asilo se enfrentan a un obstáculo, ya que la política migratoria de EE. UU. establece que quienes hayan iniciado un proceso migratorio en otro país no pueden pedir asilo en suelo estadounidense.¹⁰⁷

Después de la tolerancia mostrada por las autoridades mexicanas hacia el paso de las caravanas a finales de 2018 y el respaldo a la caravana de migrantes en enero de 2019, se instauró un período de más de dos años de estricto control y bloqueo de los flujos migratorios, iniciado incluso antes de las amenazas de aranceles en mayo de 2019 por parte del presidente Donald Trump, quien exigía al gobierno mexicano detener dichos flujos so pena de imponer aranceles a productos mexicanos.¹⁰⁸

La recepción por parte de México de la caravana que partió de San Pedro Sula el 15 de enero de 2020 fue muy diferente a la del año anterior. Las autoridades advirtieron sobre operativos especiales para detenerla, y una vez que ingresó al país, fue detenida por las autoridades migratorias, sin mostrar permisividad hacia sus más de tres mil integrantes que cruzaron el río Suchiate de manera irregular. Dos caravanas surgieron de San Pedro Sula durante la pandemia, una a fines de septiembre de 2020 y otra en enero de 2021, pero ambas fueron reprimidas por las autoridades guatemaltecas antes de llegar a México. A pesar de no alcanzar territorio mexicano como una caravana unificada, el gobierno mexicano desplegó fuerzas policiales para disuadir su llegada y criticó la formación de movilizaciones colectivas durante la pandemia de COVID-19, argumentando un riesgo para la salud pública.¹⁰⁹

Varias marchas se organizaron desde Tapachula a finales de agosto y principios de septiembre de 2021 debido a la dificultad de obtener documentos

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ Torre Cantalapiedra, Eduardo. El estudio de las caravanas migrantes en México. *Norteamérica* [online]. 2022, vol.17, n. 2, pp.67-89. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187035502022000200067&lng=es&rm=iso>.

¹⁰⁹ *Idem.*

migratorios para cruzar México o salir de Chiapas hacia otros destinos laborales. Cuatro caravanas fueron disueltas por las autoridades migratorias mexicanas, generando críticas por el uso excesivo de la fuerza por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil. A pesar de ello, la "Caravana madre", con más de cinco mil participantes, logró avanzar más allá de Chiapas, enfrentando dispositivos de bloqueo de las autoridades migratorias y restricciones como la prohibición de pedir aventones o utilizar transporte público o privado. En noviembre de ese mismo año, varias caravanas más partieron de Tapachula.¹¹⁰

Con respecto a las caravanas de 2022, el Consejo Nacional de Población en su estudio sobre la Situación Demográfica de México, hizo un recorrido sobre este fenómeno:

El 1 de abril de 2022, el periódico El Imparcial (1 de abril de 2022) informó de una caravana migrante de alrededor de 500 migrantes en Tapachula. Infobae reseñó el 17 de julio de 2022 que cuatro mil migrantes estaban en Huixtla, Chiapas. El Imparcial de Oaxaca (22 de octubre de 2022) reportó que miles de migrantes que demandaban comestibles y servicios bancarios en Tapanatepec, Oaxaca. En el mismo lugar, el 16 de noviembre El Universal señaló de 13 mil extranjeros esperando saber cuál será su situación futura. El Heraldo de Chihuahua del 11 de diciembre de 2022, reportó que alrededor de mil migrantes estaban en Jiménez y que tenían la ruta planeada de Camargo, Delicias, Meoqui y finalmente la ciudad de Chihuahua.¹¹¹

La mención de las caravanas migratorias, que crecieron en número y en demandas a lo largo del año, desde Tapachula en Chiapas hasta la ciudad de Chihuahua, subraya varios puntos clave relevantes para la política migratoria internacional de México. En principio, las caravanas hacen visibles las condiciones de vulnerabilidad y las necesidades urgentes de los migrantes, presionando a los

¹¹⁰ Torre Cantalapiedra, Eduardo. El estudio de las caravanas migrantes en México. Norteamérica [online]. 2022, vol.17, n. 2, pp.67-89. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=Sci_arttext&pid=S187035502022000200067&lng=es&nrm=iso>.

¹¹¹ Consejo Nacional de Población (México). *La situación demográfica de México*. Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, Consejo Nacional de Población, 2023, p. 195.

gobiernos y a la comunidad internacional para abordar las causas fundamentales de la migración y ofrecer respuestas humanitarias adecuadas.

La gestión de flujos migratorios tan grandes y en constante movimiento requiere de una coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno y con los países vecinos, especialmente en lo que respecta a la provisión de necesidades básicas, el procesamiento de solicitudes de asilo y la garantía de derechos humanos. Las caravanas migratorias ponen a prueba la política migratoria de México en el escenario internacional, donde debe equilibrar la presión de Estados Unidos para controlar la migración con sus propios compromisos y leyes que priorizan la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Los informes destacan la necesidad de respuestas que vayan más allá de la seguridad y el control migratorio, abarcando aspectos sociales, económicos y humanitarios, lo cual implica trabajar en cooperación con organizaciones internacionales, sociedad civil y países de origen, tránsito y destino. Asimismo, la presencia de caravanas migratorias tiene un impacto significativo en las comunidades locales por donde pasan, lo que requiere de políticas que también consideren el bienestar y las necesidades de las poblaciones locales, así como el desarrollo de infraestructuras y servicios.

México ha diseñado una política migratoria en concordancia con sus compromisos internacionales sobre derechos humanos, aunque la priorización de la seguridad nacional ha prevalecido en la gestión de flujos migratorios irregulares a lo largo del tiempo. Su enfoque se basa en una lógica de utilidad instrumental, donde el Estado prioriza sus intereses, aun a riesgo del bienestar social.

Es innegable que los movimientos migratorios persisten a pesar de los cada vez más estrictos controles migratorios. La necesidad de las personas por dejar sus países seguirá siendo una realidad. La solución no está en combatir a los migrantes, sino en proporcionarles accesos a diversos procedimientos que les permitan establecerse en un nuevo territorio con garantías sociales, políticas y económicas. Se requiere la implementación de estrategias que faciliten la gestión de estos flujos, basadas en una política que ofrezca una acogida integral y proteja en todo momento los derechos humanos.

III. Origen y evolución del concepto de interés superior del menor

El interés superior del menor se tuvo en cuenta ya a finales del siglo XVIII (1774) en el derecho de familia con la sentencia *Blissetts*, que afirmaba: “*if the parties are disagreed, the Court will do what shall appear best for the child*”, por lo que no se puede decir que resulte un principio novedoso.¹¹²

Ahora bien, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño ha logrado un significativo avance en su definición y alcance. Ha reconocido su doble faceta como un derecho fundamental y como un principio, extendiendo su aplicación a diferentes áreas más allá de su origen, donde ha evolucionado y se ha fortalecido. Tal como menciona Torrecuadrada:

Desde una perspectiva internacional, la evolución del principio del interés superior del menor ha sido doble: por una parte, del mismo modo que los derechos internos, se incorporó en tratados internacionales relativos al derecho de familia, en el que nació y se desarrolló hasta la entrada en vigor de la Convención; por otra, algunos textos de naturaleza recomendatoria se referían al interés del niño de forma más amplia.¹¹³

Esta evolución refleja un cambio paradigmático en cómo se percibe y se prioriza el bienestar de los niños dentro del sistema legal internacional. Originalmente, el interés superior del menor se trataba dentro de un contexto restringido al derecho de familia, lo cual, aunque esencial, limitaba su alcance a disputas familiares o situaciones de custodia, sin abordar de manera holística los derechos y el bienestar de los niños en una variedad más amplia de contextos.

La expansión de este principio a tratados internacionales y textos de naturaleza recomendatoria más allá del derecho de familia marca un reconocimiento de que el bienestar de los niños debe ser una consideración primordial en todas las acciones y decisiones que los afecten, independientemente del ámbito que se trate. Esto incluye áreas como la educación, la salud, la migración, y cualquier otro

¹¹² Torrecuadrada García-Lozano, Soledad, Interés Superior del Menor, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVI, 2016, p. 133.

¹¹³ Torrecuadrada García-Lozano, Soledad, Interés Superior del Menor, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVI, 2016, p. 133.

contexto en el que las decisiones tomadas por adultos puedan impactar de manera significativa en la vida de los menores.

Dentro de los acuerdos internacionales sobre derecho familiar se incluyen documentos convencionales que abordan temas específicos, buscando proporcionar respuestas claras a problemas domésticos a nivel transnacional. Estos tratados han tratado asuntos como la adopción internacional y la concientización sobre la importancia de regular áreas en las que previamente no se había alcanzado consenso, como la edad mínima para el matrimonio o la eliminación de la discriminación hacia las mujeres.¹¹⁴

La Declaración de Ginebra, adoptada el 26 de septiembre de 1924 por la Sociedad de Naciones, afirma en su preámbulo que: “la humanidad debe dar al niño lo mejor de sí misma.”¹¹⁵ En 1959, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció en la Declaración sobre los Derechos del Niño, específicamente en el Principio Séptimo que el interés superior del niño “debe ser un principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación: dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres”.¹¹⁶

Esta Declaración, aprobada tres décadas antes que la Convención, marcó el comienzo de la expansión del alcance temático que se universalizó con la Convención. Estableció el deber principal de asegurar a los padres, sin dejar de lado la participación de otros agentes en estas responsabilidades. En 1989, la Convención representó el punto culminante en el avance del interés superior del niño al integrarlo como un derecho individual de los menores y como un principio esencial y guía de los derechos infantiles, establecido en su artículo tercero.

A pesar de la importancia de este tratado internacional, su entrada en vigor no marcó el final del camino en la protección de los derechos de los menores, sino más bien el comienzo de una nueva etapa por dos razones: primero, se han adoptado actos legales posteriores que complementan la Convención original, como la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993, que identifica los grupos

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ Ver en: <https://www.ciprodeni.org/wp-content/uploads/2018/08/Declaracion-de-Ginebra-1924.pdf>

¹¹⁶ Resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General, de 20 de noviembre de 1959. Declaración de los Derechos del Niño, A/RES/1386(XIV).

de niños en mayor situación de vulnerabilidad, enfocando la legislación estatal hacia estos grupos prioritarios.¹¹⁷ Segundo, la interpretación tanto a nivel internacional como nacional ha evolucionado a través de las valiosas observaciones generales del Comité responsable de definir el alcance de los derechos declarados en el tratado.

En este sentido Bruñol reflexiona que:

El análisis histórico-jurídico revela la existencia de una estrecha vinculación entre el perfeccionamiento de los instrumentos de protección de los derechos de los niños y el progreso en la garantía y protección de los derechos humanos en general. Los derechos de las niñas y los niños, según diversos estudios, disponen de mecanismos más efectivos de protección en la medida en que permanecen ligados a la protección general de los derechos humanos.¹¹⁸

Este enfoque integral subraya que los derechos de los niños no deben ser considerados de manera aislada, sino que están intrínsecamente ligados a la protección y promoción de los derechos humanos universales. Los mecanismos de protección de los derechos de los niños se fortalecen y se vuelven más efectivos cuando están arraigados en un marco más amplio de derechos humanos, lo que garantiza una protección más completa y robusta.

La idea de que los derechos de las niñas y los niños están más protegidos cuando están conectados a la protección general de los derechos humanos resalta la importancia de abordar la infancia desde una perspectiva holística y basada en los derechos humanos. Esto implica reconocer a los niños como titulares de derechos plenos y no simplemente como sujetos pasivos de protección, y asegurar que sus derechos estén integrados y respaldados por los principios fundamentales de los derechos humanos.

El desarrollo actual del pensamiento legal destaca que todos, incluyendo a niños y niñas, tienen derechos humanos que los Estados deben garantizar

¹¹⁷ Ver en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

¹¹⁸ Bruñol, Miguel Cillero. El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *Justicia y Derechos del Niño*, 1999, vol. 125, p. 1.

equitativamente. Además, se reconoce que ciertos grupos, como los niños, tienen protecciones legales específicas en virtud del principio de igualdad. El nuevo derecho de la infancia en América Latina busca implementar formas efectivas para exigir y proteger los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.¹¹⁹

La amplia legislación que ha sustituido a las leyes anteriores sobre menores se basa en la premisa de que los derechos de los niños se derivan de su condición como individuos. Por ende, se enfatiza que los sistemas de protección de los derechos infantiles complementan, pero no reemplazan, los mecanismos generales de protección de derechos aplicables a todos, esto según lo establecido en el artículo 41 de la Convención.

Los derechos de los niños se benefician de una protección adicional o suplementaria que no es independiente, sino que se basa en la protección legal general. En este sentido, cualquier intento de independizar el derecho de la infancia, que no respete estos cimientos, como la propuesta previa de algunos autores que abogaban por un derecho infantil independiente, se opone a la visión de los derechos del niño establecida por la doctrina universal de los derechos humanos.¹²⁰

La Convención sobre los Derechos del Niño constituye una síntesis valiosa de normas provenientes de instrumentos generales de derechos humanos y de principios específicos de la tradición legal relacionada con los derechos infantiles. No obstante, para interpretar adecuadamente sus disposiciones, es fundamental comprenderlas en conjunto y de manera coherente. Este enfoque adquiere una importancia particular al intentar interpretar, en este nuevo contexto, los principios que la CIDN ha adoptado del antiguo derecho familiar o de menores, como es el caso del principio del interés superior del niño.

Se ha resaltado que la naturaleza ambigua de esta noción dificulta una interpretación coherente, lo que puede llevar a que las decisiones tomadas en base a ella no cumplan adecuadamente con los requisitos de certeza jurídica. Algunos critican su inclusión en la Convención, argumentando que la aplicación del principio

¹¹⁹ Bruñol, Miguel Cillero. El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *Justicia y Derechos del Niño*, 1999, vol. 125, p. 1

¹²⁰ *Idem*.

del interés superior del niño podría dar lugar a una amplia discrecionalidad por parte de las autoridades, debilitando la protección efectiva de los derechos consagrados en la propia Convención.¹²¹

Sin embargo, la Convención representa un acuerdo entre diversas culturas y sistemas legales en temas cruciales como los derechos y responsabilidades de padres y el Estado hacia el desarrollo infantil, las políticas públicas para niños, los límites de la intervención estatal y la salvaguardia contra cualquier forma de vulneración de los derechos fundamentales de los niños. También establece la responsabilidad de padres, entidades estatales y la sociedad en general para garantizar la efectividad de los derechos de los niños mediante medidas apropiadas.

La Convención, por iniciativa de los Estados, supera perspectivas culturales excluyentes para establecer normas legales universales en cuanto a los derechos fundamentales de todas las personas. Esto fue una consecuencia relevante de la legalización global de los derechos humanos, un progreso significativo de la humanidad en la segunda mitad del siglo veinte, que se extendió a los derechos infantiles tras la casi universal ratificación de la CIDN.¹²²

Se ha destacado que el proceso de redacción de normas internacionales no siempre refleja un consenso universal, dado que los Estados tienen posiciones negociadoras diversas. Sin embargo, esta objeción es menos aplicable en el ámbito de la infancia. Los procesos de ratificación nacional, junto con la capacidad de formular reservas específicas y la creación de nueva legislación adaptada a distintos contextos culturales en relación a los derechos de la Convención, indican que la falta de poder de negociación de un Estado perteneciente a una cultura minoritaria puede ser superada de diversas maneras. Así, el Estado que ratifica un tratado se adhiere al consenso reflejado en las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹²³

Además del argumento político que respalda la validez de aplicar las reglas de la Convención a todos los Estados firmantes, independientemente de la diversidad cultural, desde un enfoque puramente conceptual se obtienen

¹²¹ *Ídem*, p. 2

¹²² *Ídem*, p. 3.

¹²³ *Ídem*.

conclusiones similares. La cuestión sobre si las reglas legales son universales o relativas a las diferentes culturas ha generado un debate intenso que ha marcado toda la historia de la filosofía jurídica moderna. Este debate se ha trasladado también al ámbito de las interacciones sociales relacionadas con los niños, abordando aspectos como la crianza, el inicio de la actividad sexual y otras prácticas que algunos autores sugieren que requieren una flexibilidad normativa para adaptarse a las costumbres locales.

En este contexto, han surgido argumentos que apuntan hacia el principio del interés superior del niño como un punto de convergencia entre los derechos infantiles y la diversidad cultural. Se plantea que este principio podría ser clave para interpretar las normativas sobre derechos de acuerdo con los matices culturales y resolver conflictos al reconocer que, en ciertos escenarios, el interés superior del niño podría requerir excepciones o adaptaciones de normas universales para preservar su arraigo cultural.¹²⁴

Si bien los instrumentos internacionales que pugnan por el interés superior del niño son numerosos, la CIDN quebró la lógica bajo la cual los sistemas nacionales de protección estaban establecidos hasta ese momento a partir de la introducción de tres elementos fundamentales:

En primer lugar, el interés superior del niño se define como un principio garantista, de modo que toda decisión que concierna a los menores de edad debe ser prioritaria y garantizar la satisfacción integral de sus derechos.

El segundo aspecto que cabe considerar es su amplitud. El principio de interés superior trasciende los ámbitos legislativos o judiciales, extendiéndose a todas las autoridades e instituciones públicas y privadas, así como al entorno familiar del niño. En este sentido, los roles parentales no otorgan derechos absolutos: están limitados por los derechos de los niños en cumplimiento de su interés superior.

El interés superior del niño es también una norma de interpretación o de resolución de conflictos. Este principio es, sin lugar a dudas, una regla fundamental para la interpretación de la totalidad del texto de la Convención; además, actúa

¹²⁴ *Ídem*, p. 4.

como pauta primordial para dar solución a las controversias que pudieran presentarse en relación con otros derechos o sujetos de derechos.

Cillero Bruñol afirma que la supremacía del interés del niño como criterio de interpretación debe ser entendida de manera sistémica: sólo el reconocimiento de los derechos “en su conjunto aseguran la debida protección a los derechos a la vida, a la supervivencia y el desarrollo del niño”.¹²⁵ Esto implica que la protección de los derechos no puede limitarse o ser parcial. El entramado convencional abordó el tratamiento individual de cada uno de los derechos en contenido, pero no en su efectividad.

Así, el conjunto de los derechos reconocidos en el texto de la CIDN debe ser exigido en su totalidad sin limitación alguna, respetando los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Sin embargo, otra interpretación emana de la determinación del interés superior del niño ante la violación de sus derechos.

En un caso concreto, algunos derechos pueden ser restringidos en aras de otros derechos considerados de mayor jerarquía. En definitiva, el reconocimiento de la igual importancia de todos los derechos de la Convención puede competir en la práctica con la priorización de ciertos derechos y convertirse en un mal necesario para la protección del niño.

Finalmente, el interés superior del niño se erige en orientación o directriz política. El artículo 3° de la CIDN alude al interés superior como una “consideración primordial” para la toma de decisiones que afecten a los menores. En otras palabras, los derechos del niño no son asimilables a intereses colectivos porque pueden entrar en conflicto con un determinado grupo de interés social. En estos casos, el interés superior del niño adquiere una ponderación primordial frente a intereses colectivos.

De esta manera, la progresividad de la CIDN radica en la elevación del interés superior al rango de principio, esto es, a una pauta de interpretación que debe orientar toda intervención relacionada con la infancia. “El pasaje de la ‘mención

¹²⁵ *Ídem.* p. 11.

del concepto' a su 'instauración como principio' determina la radicalidad del cambio.¹²⁶

Además, la implementación del principio del interés superior del niño está estrechamente entrelazada con los otros pilares de la Convención sobre los Derechos del Niño, y los amplía al aprovechar la aplicación de cada uno de ellos: el derecho a la supervivencia y al desarrollo, la libertad de expresión y el derecho a la no discriminación. La relación del interés superior del niño con el principio de supervivencia y desarrollo, considerado como el núcleo de la Convención, implica la promoción del desarrollo integral del menor.¹²⁷

Desde la perspectiva legal, la promoción del interés superior del niño como un principio tiene dos implicaciones clave. En primer lugar, actúa como una herramienta interpretativa que permite una visión coherente y enfocada hacia la preeminencia de los derechos infantiles. La Corte Interamericana de Derechos Humanos lo describe como un "principio regulador de la normativa sobre derechos infantiles basado en la dignidad humana".¹²⁸ Este enfoque lo considera fundamental para el conjunto de derechos dirigidos a los niños en los tratados internacionales y leyes nacionales. En segundo lugar, su aplicación se convierte en una obligación tanto para entidades públicas como privadas.

Se destaca la importancia del principio del interés superior del niño como una guía fundamental en la protección de los derechos infantiles, tanto en la interpretación de la ley como en la acción práctica de todas las entidades involucradas en la promoción y protección de los derechos de los niños. Su reconocimiento y aplicación efectiva son cruciales para garantizar que los derechos de los niños sean respetados, protegidos y promovidos en todos los ámbitos de la sociedad.

Desde el punto de vista político, velar por que el interés superior del niño será una consideración primordial en todas las decisiones y medidas directas e indirectas

¹²⁶ Alegre, Silvina; Hernández, Ximena; Roger, Camille. El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas. *SIFI, Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina*, 2014, vol. 5, p. 4.

¹²⁷ *Ídem*.

¹²⁸ Bruñol, Miguel Cillero. El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *Justicia y Derechos del Niño*, 1999, vol. 125, p. 11.

relacionadas con ellos, lo que incluye tanto “los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas” como la pasividad y las omisiones, “por ejemplo, cuando las autoridades de bienestar social no toman medidas para proteger a los niños del abandono o los malos tratos”.¹²⁹ De esta manera, la nueva concepción del niño tuvo diversas implicaciones sobre las acciones estatales de intervención.

Esta nueva concepción del niño como sujeto de derechos plenos implica un cambio de paradigma en el enfoque de las intervenciones estatales, que ahora deben ser más proactivas y centradas en el bienestar y desarrollo integral de los niños. Esto requiere un compromiso activo de los gobiernos para asegurar que todas las políticas, programas y decisiones estén alineadas con los principios del interés superior del niño, priorizando su protección, participación y desarrollo en todas las áreas de la vida. Además, implica la necesidad de asignar recursos adecuados y garantizar la coordinación intersectorial para abordar de manera integral las necesidades de los niños y garantizar su pleno desarrollo.

El interés superior del niño supone articular todas las intervenciones en un sistema de protección integral y otorgar prioridad a las políticas públicas dirigidas a la infancia. El principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos y el carácter multidimensional del desarrollo del niño dan lugar a la construcción de un entramado institucional sistémico que exige reforzar la cooperación entre todos los actores cuyas acciones tienen impacto sobre la niñez.

Como señala Cunill Grau, la realización de los derechos del niño “requiere de recursos, instituciones y capacidades públicas, y es la vinculación entre los tres la que realmente determina la medida en que una política con enfoque de derechos puede ser realmente ejecutable”.¹³⁰

A la luz de las distintas consecuencias del principio que han sido señaladas, cabe diferenciar dos niveles de responsabilidad en la realización del interés superior

¹²⁹ Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Obtenido de http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf, 2013.

¹³⁰ Grau, Nuria Cunill. Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2010, No. 46, p. 5.

del niño en los ámbitos público y privado. En el privado, el interés superior del niño remite a las decisiones que toman los adultos (padres, tutores, profesionales y otras personas responsables) con respecto a los niños, en las cuales se debe hacer que prevalezca el máximo nivel de bienestar posible para ellos.

Esta consideración de tipo individual involucra al Estado como garante último de las condiciones para que los adultos responsables puedan realizar el interés superior del niño. Esto significa que el interés superior del niño presenta, sobre todo, una dimensión pública en función de la cual toda decisión judicial y administrativa y toda provisión de servicios que afecte a los niños debe tener en cuenta su interés superior.

Esto incluye tanto las medidas que tienen impacto directamente sobre los menores (por ejemplo, la legislación y las políticas públicas que se refieren a la salud y la educación), como las medidas indirectas que tienen impacto en sus condiciones de vida (vivienda, infraestructura de saneamiento, etcétera). Sin embargo, la falta de contenido sustancial del interés superior del niño introduce un alto grado de subjetividad que se refleja en esos dos niveles de responsabilidad identificados.¹³¹

Así, en el ámbito privado la noción de bienestar se verá influenciada por la situación económica, social y cultural de la familia y la biografía o trayectoria familiar, y el interés superior del niño será interpretado a la luz de las circunstancias que caractericen su situación particular. Por su parte, la tradición política de un Estado, las instituciones existentes y los recursos económicos, entre otros factores, tendrán una fuerte repercusión en el tipo de políticas públicas que se implementarán para proteger a los niños. Se corre el riesgo, por ello, de vaciar de contenido al principio.¹³²

Sobre esta cuestión se ha posicionado el Comité de los Derechos del Niño mediante su Observación General N° 14, enfatizando la necesidad de superar el momento presente y las consideraciones de índole coyuntural para extender la

¹³¹ Alegre, Silvina; Hernández, Ximena; Roger, Camille. El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas. *SIFI, Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina*, 2014, vol. 5, p. 9.

¹³² *Ídem*.

visión sobre el bienestar de los niños hacia el futuro. Esto entra en juego en la esfera individual ante asuntos como el divorcio de los padres y la adopción.¹³³

En el ámbito público, el interés superior del niño implica dirigir las políticas hacia la mejora del bienestar actual de los menores mediante la implementación de medidas de protección infantil. Este enfoque llama a considerar la situación de los niños no solo en el presente, sino también como parte de un proyecto de futuro para toda la sociedad. La Convención, al establecer la obligatoriedad de este principio, lo convierte en una directriz legal que no solo se limita a la mera declaración, sino que afecta la interpretación legal de todo el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹³⁴

En otros términos, los operadores encargados de impartir justicia en las diferentes instancias judiciales de un Estado parte de la Convención deberán realizar una interpretación sistémica de los derechos del niño cuando sus intereses resulten afectados. Entre los países que, además de instituir el interés superior del niño como principio en leyes y códigos de la infancia y la adolescencia lo han incorporado en sus textos constitucionales se encuentran Bolivia, Ecuador, México, República Dominicana y Venezuela.¹³⁵

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su Art. 4º establece:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.¹³⁶

¹³³ Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). *Convención sobre los Derechos del Niño. Obtenido de http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf, 2013.*

¹³⁴ Alegre, Silvina; Hernández, Ximena; Roger, Camille. El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas. *SIPI, Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina*, 2014, vol. 5, p. 10.

¹³⁵ *Ídem.*

¹³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio 2023, Art. 4.

Cabe señalar que en este caso no se le otorga prevalencia al interés superior del niño. Por otra parte, en el artículo 3° de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se menciona que el interés superior debe ser el primer principio rector de la protección de los derechos de las y los menores.¹³⁷

El interés superior del niño desempeña un papel muy relevante en el derecho internacional; es recogido expresamente en disposiciones internas como un principio rector de los derechos del niño y ha sido derivado del texto del artículo 4° constitucional y colocado a partir del año 2015 en las legislaciones de todos los estados de la República dentro de sus leyes en torno a la infancia y adolescencia.

La idea de que el interés superior del niño es un principio normativo implícito en la regulación constitucional de los derechos de las y los menores ha sido apoyada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener que:

En términos de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991); y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales deben atender primordialmente al interés superior del niño, en todas las medidas que tomen concernientes a éstos, concepto interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos) de la siguiente manera: 'la expresión interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.¹³⁸

¹³⁷ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2023, Art. 3.

¹³⁸ Tesis: 1a. CXLI/2007. Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 265

Esta posición jurisprudencial refleja un compromiso sólido por parte del sistema judicial mexicano con la protección y promoción de los derechos de la infancia, reconociendo que los niños son sujetos de derechos plenos cuyo bienestar debe ser salvaguardado en todo momento. Además, establece una base sólida para la acción y la defensa legal en casos que involucren a niños, proporcionando un marco claro y coherente para garantizar su protección y desarrollo óptimo en el país. Esta afirmación refuerza la importancia y la obligación legal de poner el interés superior del niño en el centro de todas las decisiones y acciones relacionadas con los niños en México.

El interés superior del niño es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del niño. No sólo es mencionado expresamente en varios instrumentos, sino que es constantemente invocado por los órganos internacionales encargados de aplicar esas normas; por tanto, constituye un mandato de observancia general para todas las autoridades involucradas en un asunto de tal naturaleza.

En las condiciones aquí apuntadas, se debe concluir que en toda contienda judicial en que se vean involucrados derechos inherentes a las y los menores debe resolverse atendiendo al interés superior del niño conforme lo dispone la Convención sobre los Derechos del Niño que, en su artículo 3.1, establece que en cualquier medida que tomen las autoridades estatales con respecto a la infancia deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior del niño; los numerales 9, 18, 20, 21, 37 y 40 también mencionan expresamente este principio.

El proceso de adecuación jurídica que exige la adhesión a la CIDN fue realizado rápidamente por la gran mayoría de los Estados parte de la región. Sin embargo, los avances hacia la creación de una institucionalidad conforme al espíritu de la Convención que permitiera generar políticas de protección basadas en el enfoque de derechos no se han desarrollado con la misma cadencia que las transformaciones jurídicas.

En varios países, este escenario condujo a la convivencia de 'marcos legales actualizados bajo los principios de la Convención' junto con estructuras institucionales y prácticas arraigadas en concepciones anteriores, fenómeno que

García Méndez describió como el 'paradigma de la ambigüedad'. A pesar de ello, es innegable que los países de la región han experimentado progresos significativos en este ámbito. La instauración de un marco jurídico para establecer un sistema de protección integral, implementado en casi la mitad de los países de la zona, representa un paso de considerable importancia.¹³⁹

La efectivización de los derechos de los niños se logra a través de la formulación e implementación de políticas públicas, de manera que el cambio cualitativo propuesto por la CIDN se refleje en las acciones estatales. Esto implica que los Estados adopten un rol más activo y menos neutral, garantizando no solo el reconocimiento de los derechos, sino también la capacidad efectiva de ejercerlos.

Es crucial considerar cómo se manifiesta el interés superior del niño en las políticas públicas diseñadas en la región y qué aspectos de este concepto multidimensional se encuentran desarrollados. Para abordar estas interrogantes, es fundamental tener en cuenta que el enfoque de derechos busca transformar la lógica de los procesos de elaboración de políticas. En lugar de partir de la premisa de individuos con necesidades que deben ser asistidas, se reconoce a los sujetos como titulares de derechos, capaces de exigir ciertas prestaciones y comportamientos.¹⁴⁰

IV. Aplicación del principio de interés superior del menor para protección de la niñez migrante en tránsito por México

El principio del interés superior del niño, la niña y la población adolescente constituye un conjunto de acciones y procesos que garantizan tanto un desarrollo integral y una vida digna como las condiciones para que las y los menores tengan una vida plena; va más allá de una garantía o un derecho: desde el punto de vista jurídico todos los niños, niñas y adolescentes, en cualquier escenario, tienen derecho a que antes de tomar medidas con respecto de ellos se adopten aquellas que promuevan y protejan sus derechos.

¹³⁹ Alegre, Silvina; Hernández, Ximena; Roger, Camille. El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas. *SIFI, Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina*, 2014, vol. 5, p. 16.

¹⁴⁰ *Ídem*. p. 17.

El concepto del interés superior debe tener como prioridad ayudar a que las interpretaciones jurídicas reconozcan el carácter integral de los derechos del niño y la niña, obligar a que las políticas públicas den prioridad a los derechos de la niñez y permitir que éstos prevalezcan sobre otros intereses, sobre todo si entran en conflicto con ellos.

Asimismo, debe orientarse a que tanto los padres como el Estado en términos generales, dentro de las sus funciones que les son inherentes, tengan como objeto "la protección y desarrollo de la autonomía del niño en el ejercicio de sus derechos y que sus facultades se encuentran limitadas, justamente, por esta función u objetivo".¹⁴¹

Así, el interés superior de la niña y el niño apunta a que las sociedades y gobiernos deben de realizar el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables para que las y los menores de edad puedan vivir en armonía y desplegar sus potencialidades. Esto lleva implícita la obligación de que, independientemente de las coyunturas políticas, sociales y económicas, se asignen todos los recursos posibles a ello.

La idea del interés superior de la niñez y adolescencia implica, además, que el progreso de las sociedades está fuertemente ligado a la capacidad de priorizar el desarrollo de quienes atraviesan estas etapas de la vida. Esta prioridad no surge de la benevolencia de la sociedad adulta o los sistemas gubernamentales, sino que es fundamental para preservar y enriquecer la condición humana.

Si bien la migración humana era habitual en algunos territorios, en la actualidad es visible en los cinco continentes y ha adquirido mayor importancia porque dentro de ella se unen grupos de muy alta vulnerabilidad. Los menores se encuentran entre ellos. Hoy se puede decir que la migración es el cambio de residencia de una persona o de grupo de una región o país a otra u otro para acceder a mejores condiciones de vida.

¹⁴¹ Dictamen con punto de acuerdo relativo sistema nacional DIF a dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo segundo del artículo sexto transitorio de la Ley general de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Gaceta Parlamentaria Miércoles 20 de mayo de 2015/LXII/3SPR-4-1736/54926.

Este fenómeno nos remonta a sus orígenes: desde los grandes desplazamientos de nómadas asiáticos por el estrecho de Bering hacia el continente americano, o los movimientos de Europa hacia América desde el siglo XVI. A partir de la II Guerra Mundial, la migración más característica fue de tipo económico; eso hizo que la pobreza se convirtiera en el factor más importante para que las personas buscaran una mejor calidad de vida al desplazarse.¹⁴² Los factores que incentivan la migración actual son múltiples y terminan por arrojar a niños, niñas y adolescentes migrantes a los abusos de la delincuencia organizada, de las autoridades del Estado y de la misma sociedad.

La primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el interés superior de la infancia, reconocido expresamente en el artículo 4º, párrafo octavo de la Constitución mexicana a partir de la reforma del 2011, exige la garantía plena de los derechos de niños, niñas y adolescentes;¹⁴³ por ello, su condición de migrantes no deberá menoscabar y vulnerar su integridad.

Dentro del fenómeno migratorio se ha visto un incremento porcentual en el flujo migratorio de niñas, niños y adolescentes provenientes del Triángulo Norte de América Central. En su mayoría son niñas y niños menores de 12 años.

Este crecimiento en el flujo de niños, niñas y adolescentes migrantes hace imposible su control, lo que provoca, en el intento por solucionar la problemática, una ola de violaciones a los derechos inherentes del ser humano, en específico de las y los menores de edad, ya que al ser detenidos y alojados en estaciones migratorias que no cuentan con las características necesarias para recibirlos se ven vulnerados en su esfera jurídica y humana.

Cabe recalcar que las detenciones que realiza el Instituto Nacional de Migración en ningún momento cumplen con el objetivo humano que tutelan las normas de protección a las y los menores de edad, pues las aprehensiones nunca

¹⁴² Hernández Sánchez, Yesenia. Migración Hacia México: Migration To Mexico. *Perfiles De Las Ciencias Sociales*, Volumen 7, N° 14, 2020.

¹⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Principio de definitividad e interés superior de la infancia", Reseña de la contradicción de tesis 139/2013 primera sala de la suprema corte de justicia de la nación, (https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2017-01/res-JRCD-0139-13.pdf).

son compatibles con su interés superior y contravienen la legislación nacional e internacional en la materia.

Es importante añadir que la legislación mexicana obliga a nuestro país a proteger de manera integral los derechos de toda niña, niño y adolescente sin importar su condición o estatus migratorio; por ello es un deber otorgarles derechos imprescindibles para la vida misma: a la salud, a una vida libre de violencia, a la educación, a la identidad, a un estatus migratorio regular, etcétera.

Además, la Constitución precisa que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse. También les otorga el derecho a entrar, salir y transitar libremente por territorio nacional, así como a solicitar la condición de refugiado cuando aleguen un temor fundado de que su vida, seguridad o libertad esté en riesgo en su país de origen y éste no pueda o no quiera brindarles protección

Por lo tanto, aun cuando es una realidad que las niñas y los niños migrantes se desplazan de manera irregular, el simple hecho de ser personas vulnerables obliga al Estado mexicano a velar por ellos y garantizar su protección hasta que se determine su estatus migratorio, priorizando en sus actos el respeto a su identidad y a su persona.

Si bien es cierto que la Ley de Migración establece que cuando una persona extranjera haya ingresado de forma irregular al país y sea detectada por las autoridades migratorias deberá ser trasladada a una estación migratoria, este alojamiento priva de la libertad a la infancia, e impide su libre desplazamiento para realizar actividades de recreación, alimentación, descanso y aseo, entre otras. Esta situación merma y deteriora el respeto a sus derechos humanos.

De acuerdo con el principio de *ultima ratio* de la privación de la libertad y de conformidad con las normas y estándares internacionales sobre la materia, los Estados deben reservar el uso de la privación de la libertad como un último recurso y tener a disposición medidas alternativas a la privación de libertad para que quienes

migran no se ausenten de su procedimiento administrativo migratorio y, por lo tanto, no eviten su deportación.

Al respecto, la CIDH, en la Opinión Consultiva 21/2014, determinó que la privación de la libertad, tratándose de niños, niñas y adolescentes migrantes, excede el requisito de necesidad porque no resulta absolutamente indispensable a fin de asegurar su comparecencia durante el proceso migratorio o de garantizar la aplicación de una orden de deportación; además, que de ninguna manera puede ser entendida como una medida que responda a su interés superior.¹⁴⁴

A pesar de que la legislación mexicana prohíbe la detención de niñas, niños y adolescentes, desde el 2015, es frecuente en las estaciones migratorias su privación de libertad por motivos migratorios. Esta situación no solo viola los derechos de los menores desplazados, sino que también causa efectos adversos en su integridad física y emocional.

Cabe indicar que durante el procedimiento administrativo migratorio cada infante es detenido en una estación por tiempo indeterminado, aún cuando está expresamente prohibido en el Art. 99 de la Ley de Migración. Asimismo, la ley establece 48 horas como plazo máximo para la detención de las personas que se desplazan de manera irregular por el territorio nacional,¹⁴⁵ lo que en la realidad es una falacia, pues no existe un plazo exacto para determinar su estatus migratorio: el solo trámite ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para solicitar asilo dura 45 días hábiles.¹⁴⁶ Tal situación tiene un impacto negativo en las y los menores migrantes y coarta su posibilidad de alcanzar el goce de una vida plena.

En el particular caso de las niñas y los niños migrantes dentro de lo que se refiere a la detención administrativa por situación migratoria irregular, el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDMMA)

¹⁴⁴ Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 154.

¹⁴⁵ Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, Art. 5.

¹⁴⁶ Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011, texto vigente última reforma publicada DOF 18-02-2022, Art. 24.

establece que “en ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria”.

Así, cuando el Instituto Nacional de Migración inicie un procedimiento administrativo migratorio en que esté involucrado un menor migrante deberá dar aviso inmediato a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual deberá realizar todas las gestiones necesarias para que sea trasladado inmediatamente a una instancia especializada del DIF.¹⁴⁷

Según lo establece el artículo 29 de la Ley de Migración, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los Sistemas Estatales DIF otorgarán a la niña, niño o adolescente migrante extranjero las facilidades de estancia y los servicios de asistencia social que sean necesarios para su protección. Sin embargo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos informó que durante 2016 la Procuraduría de Protección tan solo emitió 25 medidas frente a los 40 mil 542 menores migrantes detenidos ese año.¹⁴⁸

Es evidente que, si la Procuraduría del DIF no cumple con sus obligaciones de protección, las niñas y los niños seguirán siendo remitidos a estaciones migratorias. Es necesario que tome medidas más adecuadas para asegurar que aquéllos que enfrentan un procedimiento administrativo migratorio sean protegidos de forma efectiva.

El incremento de la migración hacia nuestro país, en cuyo escenario es evidente la presencia de niños, niñas y adolescentes vulnerables, obliga al Estado mexicano a trabajar para cambiar su realidad. Es imperioso que haya mayor coordinación entre instituciones de gobierno en los ámbitos nacional y estatal; que aumente la generación, por parte del Sistema DIF, de espacios con las características adecuadas para los menores de forma que su alojamiento sea un

¹⁴⁷ Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, texto vigente última reforma publicada DOF 29-04-2022, Art. 95.

¹⁴⁸ Aoyama, Nayomi y Gutiérrez, Daniela. Detención de menores migrantes en México, 30 de enero de 2017 en <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/verdad-justicia-y-reparacion/detencion-ninas-ninos-adolescentes-migrantes-mexico>

complemento garante de sus derechos; que se realice una obligada armonización legislativa y se combatan las políticas de restricción que permiten la detención de toda persona migrante sin que se preste especial atención a la población infantil.

El artículo tercero de la CIDN proyecta el interés superior del niño hacia las políticas públicas y la práctica administrativa y judicial. Esto significa que la satisfacción de los derechos de los menores no puede quedar limitada ni desmedrada por ningún tipo de consideración utilitarista sobre el interés colectivo. En tesis jurisprudencial la SCJN, sostiene: “El interés superior de niños, niñas y adolescentes implica que su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida”.¹⁴⁹

Esto obliga a las autoridades a garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquéllos que permiten su óptimo desarrollo y aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas, tales como la alimentación, la vivienda, la salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos todos esenciales para su desarrollo integral.

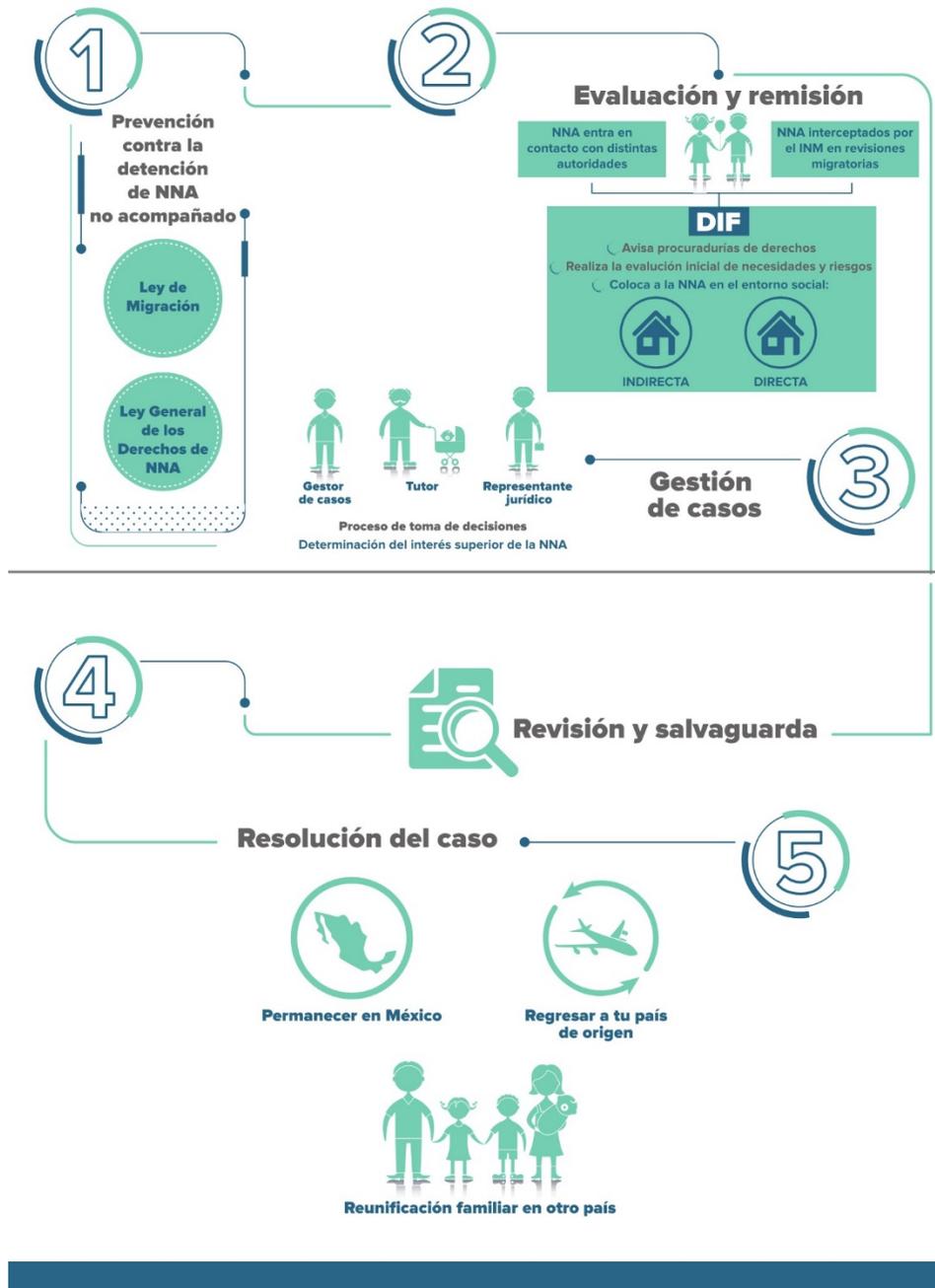
La protección de menores migrantes no se puede abordar de manera homogénea. Los estándares orientados a la protección de sus derechos deberán, por tanto, responder a las características propias de cada caso, es decir, a cada particular situación migratoria. A pesar de ello, se pueden establecer ciertos lineamientos que se deben seguir ante determinadas circunstancias para que dichos derechos no sean vulnerados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los procedimientos administrativos, establece que debe garantizarse y respetarse el debido proceso; además, que los derechos humanos deberán ser interpretados con base en la situación de vulnerabilidad de las niñas y los niños en desplazamiento bajo un

¹⁴⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, páginas 19 y 20.

sentido de respeto y dignidad humana, pues no se tratan de delincuentes, sino de migrantes.

Recepción y acogida comunitaria: Modelo para niñas, niños y adolescentes no acompañados en México



En la gráfica puede observarse una representación de El Modelo para la Recepción y Acogida de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados

en el Entorno Comunitario en México (en adelante, 'El Modelo') permite garantizar el principio de no detención por motivos migratorios de niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes, solicitantes de asilo y refugiados extranjeros que carecen de cuidados parentales al viajar sin la compañía de sus padres o tutores (no acompañados).

El Modelo representa una adaptación local del "Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria Sensible a los Niños" (CCAP por sus siglas en inglés), el cual se fundamenta en los principios de no discriminación, participación, interés superior del niño, supervivencia y desarrollo saludable de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en contextos de migración.¹⁵⁰

Este modelo comprende los cinco componentes del CCAP: 1. Prevención; 2. Evaluación y remisión; 3. Gestión de casos; 4. Revisión y salvaguarda; y 5. Resolución de casos. Estos componentes han sido ajustados para adaptarse al entorno institucional, social y jurídico de México, así como a la situación de los NNA no acompañados en el país. En cada uno de estos componentes, el Modelo detalla las acciones necesarias para desarrollar e implementar alternativas a la detención migratoria de los NNA no acompañados en México.¹⁵¹

Con respecto al primer componente, la legislación y políticas públicas en México, específicamente la Ley de Migración de 2011 y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014, establecen un marco para prevenir la detención de menores de edad no acompañados por razones migratorias. Este marco prohíbe expresamente su detención, asignando a los menores no acompañados a la custodia del Instituto Nacional de Migración (INM) solo temporalmente hasta que puedan ser transferidos a los sistemas de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), garantizando así su protección y bienestar. Esta transferencia debe ocurrir de manera inmediata, enfocándose en el interés superior del niño y evitando cualquier forma de discriminación.

¹⁵⁰ Coria Marquez, E., Bonnici, G. y Martínez, V. Recepción y acogida comunitaria: Modelo para niñas, niños y adolescentes no acompañados en México, Melbourne, International Detention Coalition, 2015.

¹⁵¹ *Idem*.

Por otro lado, las leyes mencionadas también reconocen el derecho de estos niños y adolescentes a obtener una estancia legal temporal en México mientras se toman decisiones que reflejen su interés superior, incluyendo la posibilidad de regularizar su estatus migratorio por razones humanitarias o al ser reconocidos como refugiados. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes complementa estas disposiciones al imponer a las autoridades competentes la obligación de proteger los derechos de los menores no acompañados, incluyendo la protección contra la detención migratoria y la asignación de responsabilidades de cuidado y representación legal en ausencia de cuidadores parentales, asegurando así su seguridad y bienestar integral.¹⁵²

En cuanto al segundo componente, como se muestra en la gráfica, para el proceso de evaluación y remisión es esencial contar con distintos roles que aseguren la protección de los niños, niñas y adolescentes (NNA), incluyendo un tutor, un gestor de casos y un abogado. El gestor de casos se encarga de ofrecer apoyo continuo al NNA, desde el momento de su identificación hasta la implementación de decisiones que favorezcan su interés superior.

La tutela puede ser ejercida, dependiendo de la situación, por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes estatales. Estas procuradurías también tienen la responsabilidad de defender los derechos e intereses de los NNA no acompañados en cualquier proceso judicial o administrativo, actuando a través de una representación legal sustituta. Por su parte, el representante legal proporciona consejo, asistencia y representación legal a los NNA no acompañados en los trámites administrativos o legales en los que estén implicados.

En el proceso de manejo de casos, se examinan minuciosamente las alternativas y soluciones permanentes para los niños, niñas y adolescentes, evaluando sus necesidades de protección y determinando lo que mejor responde a su interés superior, basándose en sus circunstancias particulares. En el entorno de acogida, el responsable del caso, con base en la evaluación inicial, implementará

¹⁵² Artículo 112, fracción V, párrafo II de la Ley de Migración (2011).

las medidas de seguridad o supervisión necesarias en la comunidad, si estas son pertinentes.

El proceso de revisión de la ubicación de niños, niñas y adolescentes, así como la protección legal de sus derechos e intereses, es continuo y cuenta con dos momentos críticos para su evaluación:

1) Tras realizar la evaluación inicial y ubicar al niño, niña o adolescente en un entorno comunitario: El encargado del caso y el tutor, con la inclusión del menor, deben reevaluar si la modalidad y el lugar de acogida siguen siendo los más apropiados para su situación específica. Si determinan que no es así, es necesario buscar y ajustar la modalidad (ya sea directa o indirecta) o el lugar de acogida. Esta idoneidad se revisa regularmente para asegurarse de que el cuidado y las medidas de protección de derechos se alinean correctamente con las necesidades y el contexto particular del menor.

2) Al finalizar el proceso de toma de decisiones: Las acciones planificadas resultantes de la determinación del interés superior del niño pueden requerir una revisión y modificación de las condiciones de su ubicación comunitaria a corto, medio y largo plazo. Si se decide que el interés superior del niño implica su retorno al país de origen, el encargado del caso debe considerar, con la participación del menor, la posibilidad de una nueva ubicación diferente a la anterior y comunicarlo al tutor para su autorización.

En todo momento, los menores no acompañados tienen el derecho de oponerse y presentar recursos legales contra las decisiones relativas a su ubicación comunitaria y aquellas tomadas en el contexto de determinar su interés superior. Su representante legal les asistirá en la presentación de recursos judiciales y/o administrativos.

La resolución del caso de niños, niñas y adolescentes (NNA) implica tomar decisiones finales y aplicar soluciones duraderas que se centren en su interés superior y en la implementación de estas decisiones. Dependiendo del caso, las soluciones pueden incluir que el NNA permanezca en el país bajo protección estatal, posiblemente continuando en la institución que le acogió inicialmente o cambiando de modalidad o lugar de acogida. El gestor de casos, con el visto bueno del tutor,

determinará la mejor opción de acogida que promueva el interés y el desarrollo del NNA a largo plazo.

En casos de NNA que requieran documentación migratoria o estén bajo protección especial, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) facilitarán los trámites necesarios. La supervisión y apoyo al NNA continúan hasta que alcancen la mayoría de edad o hasta que se resuelva su situación, garantizando su acceso a derechos esenciales como salud, educación y documentación legal.

Si se decide el retorno al país de origen, el tutor y el gestor de casos, en colaboración con el INM y con la asistencia de Organizaciones de Protección Internacional (OPI), coordinarán el proceso respetando los acuerdos internacionales. En caso de reunificación en un tercer país, se buscará el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, si aplica, de la COMAR, siguiendo también los acuerdos pertinentes.

De acuerdo con los principios pro persona, de no discriminación, e interés superior del niño estipulados en la Constitución, el proceso para dirigir a los NNA no acompañados, tal como lo define la Ley de Migración, tiene como objetivo prevenir su reclusión por cuestiones migratorias. Esta normativa también exige que se proporcione atención especializada a través de los sistemas del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en todo el país, asegurando que estas condiciones faciliten su interacción y conexión con la sociedad.

Para abordar adecuadamente las complejidades que enfrentan los NNA no acompañados, se hace indispensable el diseño e implementación de estrategias y medidas que permitan, en cada situación, identificar y priorizar su interés superior de manera que sus derechos no se vean mermados ni impedidos.

El Modelo para la Recepción y Acogida de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados en México demuestra un compromiso significativo con el respeto y la protección de los derechos de los menores en situaciones de migración. Adaptándose del Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria Sensible a los Niños (CCAP), establece un marco integral que aborda desde la prevención hasta la resolución de casos, enfatizando la no detención por motivos

migratorios y la búsqueda del interés superior del niño. Este enfoque multidisciplinario, que involucra a tutores, gestores de casos y representantes legales, se centra en garantizar que las necesidades de protección, desarrollo y bienestar de los NNA no acompañados sean atendidas de manera efectiva, respetando siempre sus derechos y ofreciendo alternativas a la detención.

La implementación de este modelo subraya la importancia de la cooperación entre diversas instituciones y la necesidad de soluciones duraderas que consideren el bienestar a largo plazo de los NNA no acompañados. Ya sea facilitando su integración en el país de acogida con el apoyo adecuado, coordinando su retorno seguro al país de origen o su reunificación familiar en un tercer país, el modelo pone de manifiesto la prioridad de salvaguardar los derechos de los menores a lo largo del proceso migratorio. Esto resalta el compromiso de México con prácticas humanitarias y con el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y protección infantil.

CAPÍTULO TERCERO

LA OBLIGACIÓN DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ MIGRANTE EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL

I. El niño migrante como sujeto de Derecho Internacional y las implicaciones en la protección de sus derechos humanos

La niña y el niño son considerados en la actualidad como sujetos de derechos, no más como un objeto de intervención. Los derechos de los niños se encuentran en una dinámica constante, donde su significado es interpretado de diversas formas y con contradicciones evidentes por distintos sectores de la sociedad. Los discursos políticos, tanto a nivel nacional como internacional, sobre estos derechos son herramientas poderosas y flexibles que se emplean para respaldar posturas diversas, algunas incluso opuestas. En muchas ocasiones, estos discursos abordan los derechos de los niños de manera superficial, omitiéndolos o simplemente ignorando sus problemas y desafíos.¹⁵³

Cillero Bruñol indica que “los derechos del menor deben ser interpretados de manera sistemática, ya que en su conjunto aseguran la debida protección por parte del Estado de los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo del niño.”¹⁵⁴

Los derechos del niño son de suma importancia en la legislación internacional sobre gestión global de la niñez; aun con todo lo que resta investigar en ese ámbito, en el caso específico de la migración infantil están insertos problemas relacionados con la organización social.

La retórica y los discursos sobre los derechos del niño en torno a la migración a menudo son un recurso anhelado por múltiples actores, mayoritariamente adultos, en la búsqueda de la legitimación de sus posturas y el reconocimiento de los derechos de las y los menores desde una visión adultocéntrica. La Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN) establece al niño como titular de derechos, contrastando con la idea de ser un objeto de intervención. Se destaca

¹⁵³ Barna, Agustín, Los derechos del niño Un campo en disputa, Boletín de Antropología y Educación, Año 4, N° 05, 2013, p. 25.

¹⁵⁴ Bruñol, Miguel Cillero. El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *Justicia y Derechos del Niño*, 1999, vol. 125, p. 11.

especialmente el derecho a ser escuchado y a participar en decisiones relacionadas con su vida, establecido en su Art. 12. Sin embargo, en nuestra sociedad, aún queda por definir cómo los niños, vistos como un sujeto social y colectivo, pueden expresar sus opiniones y demandas de manera efectiva.

1. El niño y la niña al centro del Derecho Internacional como sujetos de derechos

Actualmente, el Derecho Internacional reconoce a niñas, niños y adolescentes con los mismos derechos que los adultos y con otros derechos especiales por tratarse de personas en crecimiento, como se deriva de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Sus necesidades vitales son comprendidas como derechos que deben cumplirse y no como carencias a subsanar o satisfacer. Esto implica un cambio sustancial con respecto a la concepción anterior: ahora la infancia y la adolescencia ya no pueden ser objeto de control, tutela o disposición por parte de las autoridades administrativas y judiciales o de otras instituciones sociales.¹⁵⁵

Esta población no debe sufrir ninguna forma de discriminación y, desde luego, deben ser reconocida como sujeto de derecho. No sólo les corresponden los mismos derechos que a los adultos, sino también los mismos deberes y garantías más los derechos especiales antes mencionados. No obstante, por su particular condición de personas en proceso de desarrollo, niñas, niños y adolescentes se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, y tomando en consideración los elementos descritos, debe recordarse que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el punto resolutivo número 1 de la Opinión Consultiva 17 las características de la condición jurídica y los derechos humanos del niño de

¹⁵⁵ Esta idea se encuentra respaldada en diferentes convenciones y tratados internacionales que enfatizan la protección y consideración especial hacia este grupo demográfico, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CIDN), la Declaración Universal de los Derechos del Niño, y en el caso de América Latina, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José. Estos documentos establecen derechos específicos para los niños y adolescentes, reconociéndolos como individuos con derechos fundamentales que deben ser protegidos y garantizados por los Estados y la sociedad en su conjunto.

acuerdo con la normativa contemporánea del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de las niñas y los niños, de la cual se desprende que las y los menores son titulares de derechos y no sólo objeto de protección.¹⁵⁶

Frente a ello, no se puede tratar a la niñez migrante de manera homogénea. Los estándares orientados a la protección de sus derechos deberán, por tanto, responder a las características propias de cada caso con base en su particular situación migratoria. A pesar de ello, existen ciertos lineamientos que se deben seguir ante determinadas circunstancias para que la infancia en desplazamiento no vea vulnerados sus derechos.

El caso de las y los menores migrantes se encuentra enmarcado en los llamados flujos migrantes mixtos. Según la Organización Mundial para las Migraciones, los flujos mixtos son movimientos complejos de población migrante que incluyen a refugiados y solicitantes de asilo, así como a migrantes económicos y de otro tipo; dentro de este colectivo es posible incluir a la niñez que migra.¹⁵⁷ Se debe destacar que el reconocimiento de esta última como sujeto pleno de derechos apunta en la dirección correcta para que el Estado garantice esos derechos.

En la esfera de la política migratoria, los procedimientos y las regulaciones deben dar prioridad al hecho de ser niño, niña o adolescente por encima de su condición de migrante. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), todas las autoridades e instituciones involucradas con NNA migrantes deben garantizar que la protección de sus derechos sea la máxima prioridad. Por lo tanto, este principio debe prevalecer sobre cualquier otra consideración, incluso sobre disposiciones contradictorias en la normativa migratoria en caso de conflicto.¹⁵⁸

Las normas internacionales de derechos humanos son de aplicación universal, es decir, se extienden a todas las personas o grupos de personas sin

¹⁵⁶ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 137.1.

¹⁵⁷ OIM. Migración irregular y flujos migratorios mixtos: Enfoque de la OIM. 19 de octubre de 2009. p. 1.

¹⁵⁸ Ortega Velázquez, Elisa. Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. México: UNAM, CNDH, 2017, p. 101.

discriminación de ningún tipo. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos ha ido adoptando normas específicas para ciertos colectivos, incluyendo a niños y niñas y a los migrantes.

El derecho de los niños es un sistema relativamente de reciente creación que se ha ido conformando con instrumentos de diversa fuerza jurídica que son vistos desde varios enfoques desde la parte general a la parte específica. Se ha desarrollado dentro del Derecho Internacional, pero también ha sido adoptado por varias naciones.

Es importante recordar que el marco legal que protege a los niños, niñas y adolescentes surge de la necesidad de reconocerlos como sujetos de derechos. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos ha destacado que los extranjeros tienen derecho a la reunión pacífica y a la asociación libre, así como al matrimonio si cumplen con los requisitos de edad. Además, sus hijos tienen derecho a recibir las medidas de protección necesarias debido a su condición de menores. Por otro lado, el Comité de Derechos del Niño enfatiza la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos de los niños, lo que implica que el Estado debe garantizar de manera integral y unificada sus derechos por encima de consideraciones como la política migratoria y la soberanía nacional.¹⁵⁹

El derecho internacional se ha especializado en la protección de los derechos humanos, es decir, ha ido creando instrumentos y mecanismos de protección destinados a determinados grupos, como las mujeres, las personas adultas mayores, la infancia y, más aún, a los niños migrantes, quienes en su mayoría viajan sin un familiar adulto y se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad

A pesar de que en las últimas décadas la protección que desde los derechos humanos se ha dado a la niñez ha sido bastante amplia, y de la gran cantidad de instrumentos convencionales y no convencionales que la complementan, éstos no han sido efectivos ni objetivos; es por ello que con el presente trabajo se busca tener un acercamiento real a los derechos fundamentales de los que debe poder disfrutar el menor migrante.

¹⁵⁹ Ortega Velázquez, Elisa. Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. México: UNAM, CNDH, 2017, p. 101.

Resulta interesante que Derecho Internacional sea considerado un medio idóneo, estratégico y potente para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes; desde luego, se debe utilizar para solucionar la problemática de fondo que aquí se aborda.

2. El Derecho internacional de los derechos humanos y las niñas y los niños migrantes

La niñez es un grupo que por las características derivadas de su edad se encuentra en condición de vulnerabilidad, el cual se demuestra en su grado de dependencia de los adultos y en el cuidado especial que requieren para desarrollarse de manera adecuada sin que su vida u otros derechos corran peligro.

En las últimas décadas, la protección desde los derechos humanos que se les ha brindado ha sido bastante amplia. El instrumento internacional por excelencia que protege sus derechos es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).¹⁶⁰ No obstante, existe un gran número de instrumentos convencionales y no convencionales que complementan dicha protección.¹⁶¹

En el ámbito interamericano, si bien no existe un tratado específico sobre los derechos de la infancia, esta protección se deriva del artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre y del artículo 19 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Dichas garantías, a su vez, han motivado la producción de una gran cantidad de informes por parte de la Comisión Americana de Derechos Humanos, así como una amplia jurisprudencia de la Corte

¹⁶⁰ Adoptada el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de setiembre de 1990. A la fecha cuenta con 193 Estados partes, haciéndolo el tratado de derechos humanos con mayor cantidad de ratificaciones.

¹⁶¹ El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana); las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad); el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo); entre otros.

Interamericana de Derechos Humanos, e incluso la emisión de una opinión consultiva específica sobre el tema.

La amplia gama de tratados y otros instrumentos internacionales sobre los derechos de la niñez se justifica debido a la gran cantidad de temas que comprenden sus derechos. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las y los menores se puede configurar en diversos ambientes, como los propiciados por los conflictos armados, la violencia familiar o situaciones de desprotección como las que viven las niñas y los niños que viven en la calle, los privados de la libertad, los indígenas, los que experimentan discriminación por género, raza, religión o por su sola condición de niñas y niños o la falta de acceso a servicios básicos necesarios para su edad, como los relacionados con la alimentación, la salud, y la educación, entre otros.

Dentro de las situaciones que agravan la vulnerabilidad de las y los menores se encuentra la condición de migrantes. Los migrantes son otro grupo vulnerable debido a “situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y *de facto* (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado”.¹⁶²

Además, existen “prejuicios culturales acerca de los migrantes, que permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que dificultan la integración de los migrantes a la sociedad”.¹⁶³ Así, se puede afirmar que la pertenencia a dos grupos en situación de vulnerabilidad (menor de edad y migrante) incrementa el riesgo de que los derechos de las niñas y los niños migrantes sufran más afectaciones.

3. La fuerza vinculatoria del Derecho Internacional en materia de derechos humanos.

¹⁶² Corte IDH. Opinión Consultiva No 18. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. 17 de setiembre de 2003, párr. 112.

¹⁶³ Corte IDH. Opinión Consultiva No 18. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. 17 de setiembre de 2003, párr. 113.

En México, a partir de la reforma constitucional de 2011 y de manera progresiva, se ha implementado la fuerza vinculatoria de los instrumentos internacionales que velan por los derechos humanos, los cuales se han ubicado como una fuente importante de derecho interno y se han incorporado a la legislación del país. Por ello es de medular importancia el tema de la protección de los derechos humanos en el plano internacional. Hoy en día, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, las naciones no niegan las violaciones a los derechos de las personas ocurridas en sus territorios ni arguyen una violación a su soberanía nacional cuando aquéllas son denunciadas: se abren al escrutinio externo.

En el ámbito de las relaciones internacionales, los Estados se encuentran jurídicamente obligados a cumplir con los tratados; sin embargo, muchas veces se requiere una modificación en el ámbito constitucional para hacer que el cumplimiento sea exigible y para que los Estados puedan armonizar su contenido con su legislación interna.

En algunos Estados, una vez que se han convertido en parte de un instrumento internacional, este dispositivo de manera automática pasa a formar parte de la legislación obligatoria interna; en otros casos, se requiere de legislación especial para reconocerle valor de norma interna; de ahí surge la obligatoriedad.

El marco normativo internacional vinculante de Estados Unidos no siempre encuentra correspondencia con el derecho internacional, lo cual es necesario a fin de garantizar una adecuada protección de valores fundamentales y evitar cualquier incumplimiento de los tratados internacionales. Estados Unidos es el único Estado para el que siempre resulta incómodo dar cumplimiento a la normatividad en materia de derechos humanos.¹⁶⁴

II. Estándares Internacionales de protección de los derechos humanos de las niñas y los niños migrantes

Según el derecho internacional, los derechos humanos son esenciales para la paz y el respeto al Estado de derecho a nivel global, siendo fundamentales para

¹⁶⁴ Santos, Miguel Ángel de los. Derechos Humanos: Compromisos Internacionales, Obligaciones Nacionales. *Reforma Judicial. Revista Mexicana De Justicia*, vol. 1, n.º 12, enero de 2008, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8735/10770>.

asegurar relaciones más justas y armoniosas entre los países. Las normas internacionales protegen a los niños migrantes, garantizando la totalidad de sus derechos, independientemente de su estatus migratorio, reconociendo su vulnerabilidad y la necesidad de una atención especializada para protegerlos. Ahora bien, estas se pueden elaborar a nivel universal y a nivel regional.

1. Nivel universal

A. General

A nivel universal y general, las normas internacionales de derechos humanos que protegen a los NNA migrantes incluyen:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH): Adoptada por la ONU en 1948, establece principios básicos de derechos humanos, incluyendo la igualdad y la no discriminación.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): Garantiza derechos civiles y políticos, como la libertad de movimiento, la libertad de pensamiento y la protección de la integridad personal.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): Protege derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, a la educación y a un nivel de vida adecuado.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CTPCID): Prohíbe la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, asegurando la protección de la integridad física y mental.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR): Dirigida a la eliminación de la discriminación racial y la promoción de la igualdad de derechos de todas las personas, independientemente de su origen étnico.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM): Busca la igualdad de género y la eliminación de la discriminación contra las mujeres.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD): Garantiza derechos a las personas con discapacidad, incluyendo acceso a la educación y al empleo.

- Convención para Reducir los Casos de Apatridia (CRCA): Orientada a evitar la apatridia y proteger a los apátridas, quienes no son considerados ciudadanos por ningún país.
- Protocolo II a los Convenios de Ginebra: Refuerza la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional.

B. Especializado.

Las normas internacionales que protegen a los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes incluyen:

- Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos no Nacionales del País en que Viven (1985): Garantiza derechos como la protección contra injerencias arbitrarias en la intimidad y la familia.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990): Reconoce a trabajadores migrantes y sus familias como grupo vulnerable y establece normas mínimas para su protección en todas las fases del proceso migratorio.
- Convención sobre los Derechos del Niño (1990): Es el tratado más completo para la protección de todos los NNA. Establece derechos universales que los Estados deben cumplir para proteger a todos los NNA en su jurisdicción, sin distinción entre niños nacionales o extranjeros. Los Estados vinculados a la Convención deben garantizar los derechos a todos los NNA presentes en su territorio.
- Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relacionados con el trabajo infantil son herramientas fundamentales para combatir esta problemática, que está vinculada estrechamente a la pobreza y afecta el desarrollo físico y mental de los niños. Estos convenios son:
 - i) Convenio 138 (1973): Establece la edad mínima para trabajar, fijándola en 15 años (13 años para trabajos ligeros) y 18 años para trabajos peligrosos (16 años bajo condiciones estrictas).
 - ii) Convenio 182 (1999): Dirigido a erradicar las peores formas de trabajo infantil, incluyendo la esclavitud, la explotación sexual, el trabajo forzoso, la participación en conflictos armados y actividades ilegales. Requiere que los Estados proporcionen

asistencia para liberar a los niños de estas formas de trabajo y garanticen acceso gratuito a la educación básica y formación profesional para aquellos liberados.

Otros estándares de protección internacional relevantes:

- i) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CDOT) (2000): Este tratado busca combatir la delincuencia organizada transnacional, incluyendo el tráfico ilícito de migrantes.
- ii) Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (2000): Define la trata de personas y exige la erradicación de estas prácticas, especialmente enfocado en mujeres y niños, incluyendo la explotación sexual, trabajo forzado y otros abusos.
- iii) Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2000): Se centra en el tráfico de migrantes realizado por grupos delictivos organizados, excluyendo las acciones que los migrantes irregulares puedan realizar por su cuenta.
- iv) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados (2002): Establece medidas para evitar que menores de 15 años participen en conflictos armados.
- v) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2002): Busca proteger a los niños de la explotación sexual y otras formas de abuso, criminalizando estas actividades y estableciendo castigos.
- vi) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un Procedimiento de Comunicaciones (2011): Permite la presentación de denuncias al Comité de los Derechos del Niño por violaciones a los derechos de la infancia.

2. Nivel regional: el sistema interamericano de derechos humanos

Los derechos humanos garantizados en el sistema interamericano para NNA migrantes abarcan todos los derechos inherentes a cualquier individuo, sin distinción por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, étnico o social, situación económica, discapacidad, nacimiento u otra condición. Estos derechos no solo incluyen los reconocidos en los tratados interamericanos, sino también aquellos provenientes de otros sistemas de protección que

expresamente brindan una protección especial y adicional a los menores de 18 años que son migrantes. La Corte Interamericana ha reconocido estos derechos como parte esencial del artículo 19 de la Convención Americana, el cual se enfoca en los derechos de los niños.

En este sentido, los instrumentos del sistema interamericano relevantes para la protección de los derechos humanos de NNA migrantes son:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (Artículo VII).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José. (Artículo 19)
- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. e. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. (Artículo XII).
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. (Artículos 7 f, 15.3 y 16).
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
- Carta Democrática Interamericana (Artículos 16 y 27)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (Artículos 8 y 9).
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer
- Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias (Artículo 19)
- Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (Artículo 25)
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores
- Convención sobre Asilo Territorial (Artículo II)
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer

Asimismo, existen una serie de Opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relevantes para la protección de los derechos humanos de NNA migrantes, algunas de las cuales de hecho ya han sido mencionadas y explicadas en esta investigación, entre ellas tenemos:

- Opinión Consultiva 16/1999, sobre el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal: ha sido significativa en el ámbito de los derechos al debido proceso y a la asistencia consular para los extranjeros detenidos. En esta opinión, la Corte estableció que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 otorga derechos individuales al detenido extranjero, como el derecho a la información sobre la asistencia consular, y que estos derechos están respaldados por obligaciones correlativas del Estado receptor. Además, la Corte vinculó estos derechos con las garantías del debido proceso legal consagradas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

- Opinión Consultiva 17/2002, sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, la cual La Opinión Consultiva 17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos marcó un hito al reconocer por primera vez al niño como sujeto de derecho. A través de esta opinión, la Corte estableció una serie de obligaciones para los Estados en relación con los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), que se resumen en los siguientes puntos:

1. Apoyar y fortalecer a la familia para cumplir con su función natural en el cuidado y protección de los niños.

2. Preservar y favorecer la permanencia del niño en su familia, a menos que existan razones determinantes para separarlo, siempre en función de su interés superior.

3. Garantizar instituciones adecuadas con personal capacitado, instalaciones suficientes y medios idóneos para el cuidado y atención de los niños.

4. Asegurar condiciones dignas para el desarrollo de la vida de los niños, no solo en la prohibición de privación arbitraria de la vida, sino también en la creación de entornos adecuados.

5. Garantizar la plena protección de todos los derechos de los niños, incluyendo los económicos, sociales y culturales, como se establece en diversos instrumentos internacionales.

6. Adoptar medidas positivas para proteger a los niños contra los malos tratos, ya sea por parte de autoridades públicas o de entidades no estatales.

7. Observar principios y normas de debido proceso legal en procedimientos judiciales o administrativos que involucren derechos de los niños, adaptándolos a la situación específica de estos.

8. Establecer sistemas jurisdiccionales distintos para los menores de edad que hayan cometido actos delictivos, con medidas acordes a su situación.

9. Implementar vías alternativas de solución de conflictos sin menoscabar los derechos de los niños.

10. Establecer jurisdicciones especiales para niños en conflicto con la ley, con medidas como asesoramiento psicológico, control adecuado de testimonios y respeto a la privacidad del proceso.

11. Garantizar el derecho de los niños a vivir de acuerdo con su cultura, idioma y religión, especialmente en el caso de niños indígenas.

12. Garantizar la identidad de los niños y niñas, incluyendo el derecho a ser registrados con el nombre elegido por ellos o sus padres.

13. Proporcionar protección especial a niños y niñas en situaciones de conflicto armado.

14. Reconocer y proteger los derechos de los niños y niñas con discapacidad, asegurando su plena participación y accesibilidad en igualdad de condiciones con los demás.

- Opinión Consultiva 18/2003, sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados: en relación con los trabajadores migrantes irregulares estableció dos contribuciones significativas en el ámbito de los derechos humanos laborales. La primera fue la categorización del principio de igualdad y no discriminación como una norma de *jus cogens*. La segunda fue la afirmación de que los trabajadores migrantes irregulares, una vez que han entablado una relación

laboral, son titulares de derechos humanos laborales, independientemente de su estatus migratorio.

La Corte enfatizó que, si bien los Estados tienen el derecho de fijar políticas migratorias, estas políticas deben estar alineadas con sus obligaciones internacionales de proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, incluyendo a los trabajadores migrantes. La opinión consultiva destacó la obligación de los Estados de garantizar y proteger los derechos laborales de los trabajadores migrantes irregulares una vez que han entablado una relación laboral, independientemente de su estatus migratorio, y la importancia de alinear las políticas migratorias con las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Por último, se encuentra la Opinión Consultiva 21/2014, sobre derechos y garantías de las niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, la cual ya fue desarrollada en el primer capítulo de este trabajo.

III. La regularización migratoria y su impacto en los derechos de niños, niñas y adolescentes

La vulnerabilidad es una situación ocasionada por la falta de acceso a derechos fundamentales y/o por la presencia de factores o barreras que generan diferencias, restricciones, preferencias o cualquier tipo de desigualdad que afecte negativamente a ciertos grupos sociales. Los niños, niñas y adolescentes (NNA), así como migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, pueden encontrarse en estados de vulnerabilidad. Esta condición se agrava especialmente cuando se combina con una situación de irregularidad migratoria, ya sea de los NNA o de sus padres, profundizando el impacto negativo en sus derechos básicos.

Por lo tanto, es crucial analizar el impacto positivo que tiene facilitar una situación migratoria regular sobre la protección de los derechos de los NNA. A continuación, se explorará cómo la regularización migratoria de los NNA, sus padres o su núcleo familiar puede mejorar significativamente la protección y garantía de sus derechos. Introduciendo este tema, resulta esencial reconocer la importante conexión entre los principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos

del Niño, los derechos esenciales derivados de estos principios y la implementación de políticas que promuevan un estatus migratorio regular, con el fin de prevenir situaciones de riesgo y violaciones de derechos causadas o exacerbadas por la irregularidad migratoria.

1. Deportaciones de niños y niñas centroamericanos desde México

De acuerdo con el Informe de Amnistía Internacional “Empujados al peligro. Devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México”,¹⁶⁵ al igual que la población adulta, los niños y las niñas tienen el derecho humano universal de solicitar y recibir asilo en caso de persecución.

Señala la organización humanitaria que, con frecuencia, se persigue a los niños y las niñas migrantes no acompañados precisamente porque son menores de edad y más vulnerables a las violaciones de derechos humanos que las personas adultas. Los posibles daños a los que se enfrentan en cada país y en cada paso del trayecto migratorio se ven agravados por el hecho de que habitualmente se les niega el acceso a asilo y a otros sistemas de protección.

Las cifras recabadas en este informe indican que entre 2018 y 2021 los gobiernos de México y Estados Unidos devolvieron a sus países de origen a niños y niñas migrantes no acompañados sin haber evaluado antes, de manera adecuada, los irreparables daños que pueden sufrir allí. No obstante, antes incluso de esa fecha, los menores migrantes no acompañados no tenían en todo momento acceso a procedimientos de asilo ni dentro de México ni en la frontera de Estados Unidos con México, situación que persiste hoy en día según Amnistía Internacional.

En 2019, cuando era mayor la cantidad de migrantes y solicitantes de asilo de Centroamérica que atravesaban México para llegar a Estados Unidos, las autoridades mexicanas de inmigración devolvieron a más de 90% de las y los

¹⁶⁵ Amnesty International, 2021, Empujados al peligro devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México en https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2021/06/Pushed-into-Harms-Way_Espanol.pdf

menores migrantes no acompañados que interceptaron (unos 12 mil niños y niñas en total).

En 2020, pese al descenso de las migraciones durante la pandemia de COVID-19, las autoridades mexicanas siguieron devolviendo a Centroamérica a más de 3 mil 300 niños y niñas migrantes no acompañados, es decir, a más del 70% de los que detuvieron.

Tras años de trabajo de incidencia por parte de activistas en favor de los derechos de las personas migrantes y de organizaciones de la sociedad civil, el gobierno mexicano prohibió por ley al Instituto Nacional de Migración recluir a menores migrantes. Esta prohibición entró en vigor en enero de 2021, por lo que en la actualidad las autoridades mexicanas tienen que transferir a todos los menores migrantes que encuentran a la custodia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para que éste determine su interés superior y actúe en consecuencia.

Aun así, en la primera mitad de 2021 las autoridades mexicanas han informado la deportación de aproximadamente la mitad de las niñas y los migrantes no acompañados procedentes de Centroamérica que se encontraban bajo su custodia en todo el país. Dada la masificación de los refugios del DIF y habida cuenta de los retrasos que están experimentando los plazos de tramitación, es probable que esos porcentajes se disparen durante la segunda mitad de 2021.

Las autoridades mexicanas de protección de menores de edad aseguraron a Amnistía Internacional, en la frontera de México con Estados Unidos, que en algunas localidades de la región el verdadero índice de repatriación de los niños y niñas centroamericanos había sido de hasta el 85% durante el primer trimestre de 2021.

A esto hay que añadir el hecho de que, según informes, en el sur de México — junto a la frontera y, por tanto, más cerca de Centroamérica— los índices de devolución de niños y niñas no acompañados son aún más altos. Las autoridades mexicanas de inmigración y protección de menores de edad siguieron determinando, en la mayoría de los casos, que la repatriación de los niños migrantes

a sus países de origen servía a su “interés superior” para que así pudieran reunirse con sus familias, aunque fuera en medio de gravísimas amenazas.

Por su parte, una representante de las Naciones Unidas en el norte de México explicó a Amnistía Internacional que, según sus cálculos, hasta el 90% de los niños y niñas migrantes no acompañados procedentes de Centroamérica que se encontraban en México podían necesitar protección internacional.

En un informe de diciembre de 2020, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) de México confirmó muchas de las violaciones de derechos humanos que Amnistía Internacional había identificado en su investigación. Entre otros problemas, SIPINNA resaltó que: Algunas autoridades mexicanas desconocen los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que solicitan la condición de refugiado, así como su obligación de protegerlos.

Cuando las autoridades mexicanas han aprehendido y devuelto a niños y niñas migrantes a sus países de origen, en algunos casos han violado tanto el interés superior del niño o la niña como la prohibición terminante de devolver a personas migrantes y refugiadas a situaciones en las que puedan sufrir daños graves (principio de no devolución). Los menores migrantes no acompañados tienen dificultades para cruzar la frontera entre México y Estados Unidos a fin reunirse con sus familiares en ese último país en condiciones de seguridad; y, las autoridades estadounidenses de fronteras están devolviendo a niños y niñas migrantes no acompañados al otro lado de la frontera, esto es, a zonas del norte de México donde no existen acuerdos de repatriación ni infraestructuras adecuadas para atenderlos y protegerlos.

De conformidad con su sistema jurídico, México ha establecido un sistema nacional para la protección de los niños y niñas migrantes no acompañados en su territorio. La Ley de Migración exige dar prioridad a los intereses superiores del niño o la niña migrante mientras se esté resolviendo su situación migratoria¹⁶⁶ y desde

¹⁶⁶ Ley de Migración (25 de mayo de 2011; última reforma, publicada el del 25 de mayo de 2021): http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf. Véase también, el Reglamento de la Ley de Migración, del 28 de septiembre 2012 (última reforma, publicada el 23 de mayo de 2014),

la reforma de enero de 2021 prohíbe al INM recluir a niños o niñas migrantes en sus centros de inmigración.¹⁶⁷

Según la legislación mexicana sobre derechos de la infancia, las autoridades tienen también terminantemente prohibido devolver a niños y niñas migrantes no acompañados a situaciones de peligro en sus países de origen o en cualquier otro país.¹⁶⁸ Sin embargo, en la práctica han aplicado estos principios de protección de un modo que ha dado lugar a la expulsión de menores de edad a lugares donde pueden correr riesgo, determinando, con frecuencia, que la repatriación del niño o la niña a su país de origen servía a su interés superior.

A estas decisiones se llegó a pesar de que el o la menor en cuestión acababa de huir justamente de ese país y de que lo que pretendía era reunirse con sus familiares en Estados Unidos. Si bien es cierto que a la hora de determinar el interés superior del niño o niña se ha dado prioridad a la unidad familiar,¹⁶⁹ también lo es que ésta ha sido, normalmente, sinónimo de expulsión¹⁷⁰ y que rara vez las autoridades mexicanas han considerado que la migración a Estados Unidos sirviera a los intereses superiores de un menor de edad no acompañado en situación de desplazamiento.

por ejemplo, el artículo 168 y siguientes, a su disposición en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf.

¹⁶⁷ Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante” (11 de noviembre de 2020): https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020.

¹⁶⁸ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (4 de diciembre de 2014, última reforma publicada el 20 de junio de 2018): <https://perma.cc/BLR4-6PX3>. Traducción en inglés disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/11430.pdf. Véanse los artículos 96 y 97: “Está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. [...] Cualquier decisión sobre la devolución de una niña, niño o adolescente al país de origen o a un tercer país seguro, sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior.”

¹⁶⁹ Declaración del DIF, “Prevalecerá el principio de unidad familiar en la atención de niñez y adolescencia migrantes” (3 de marzo de 2021): <https://www.gob.mx/difnacional/prensa/prevalecera-el-principio-de-unidad-familiar-en-la-atencion-de-ninez-y-adolescencia-migrantes-265513?idiom=es>

¹⁷⁰ Declaración del INM, “Identifica INM a tres personas menores de edad no acompañadas en operativo de verificación migratoria” (23 de abril de 2021): <https://www.gob.mx/inm/prensa/identifica-inm-a-tres-personas-menores-de-edad-no-acompanadas-en-operativo-de-verificacion-migratoria-270148?idiom=es>.

ACNUR y UNICEF, en un informe de diciembre de 2020 titulado Familias que huyen: ¿Por qué se desplazan las familias desde el Norte de Centroamérica?, concluyeron que:

el 66% de los niños y niñas no acompañados a los que entrevistaron durante su desplazamiento pensaban volver a huir de sus países si eran detenidos y deportados a sus países de origen, y que 25% estaba intentando llegar a Estados Unidos o México por segunda o tercera vez.”¹⁷¹

La violencia resultó ser el motivo principal de huida para un número significativamente mayor de niños y niñas no acompañados en comparación con aquellos que emprendían la fuga acompañados de sus familias. Adicionalmente, las familias que se desplazaban con niños, niñas y adolescentes (NNA) enfrentaban una vulnerabilidad superior a la de aquellas formadas únicamente por adultos, siendo especialmente vulnerables aquellas familias cuyos padres eran adolescentes. Dentro del grupo de NNA no acompañados, el 21% indicó que escapaban de amenazas de muerte, un 5% mencionó el evitar ser reclutados por pandillas como su razón principal, mientras que un 2% huyó debido a la violencia doméstica, y otro 2% por causa de la extorsión.¹⁷²

Asimismo, manifestaron su preocupación por una posible violación del principio de no devolución por parte de las autoridades mexicanas afirmando que:

(...) debido a las deportaciones en curso de solicitantes de asilo y migrantes -denominados ‘retornos asistidos’ bajo la ley mexicana-, incluidos los niños, niñas y adolescentes no acompañados. Muchos niños, niñas y adolescentes de todas las edades fueron devueltos sin los debidos análisis de sus necesidades de protección internacional, solicitudes de reunificación familiar, procedimientos para determinar su interés superior, evaluaciones de vulnerabilidad o rastreo familiar. En tales casos, rara vez se preparó una asistencia para el retorno o

¹⁷¹ UNICEF/ACNUR, Familias que huyen: ¿Por qué se desplazan las familias desde el Norte de Centroamérica? (diciembre de 2020): <https://familiesontherun.org/es/>.

¹⁷² UNICEF/ACNUR, Familias que huyen: ¿Por qué se desplazan las familias desde el Norte de Centroamérica? (diciembre de 2020): <https://familiesontherun.org/es/>.

reintegración, lo que aumenta los riesgos de protección y salud de los NNA durante su regreso de México y Estados Unidos a México, El Salvador, Guatemala y Honduras.”¹⁷³

El 19 de marzo de 2021, el INM emitió una declaración por la que confirmaba su intención de interceptar a los menores de edad centroamericanos que se dirigieran a Estados Unidos a fin de hacer valer sus “intereses superiores”.¹⁷⁴ Asimismo, en un informe de diciembre de 2020, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) identificó violaciones sistemáticas de los derechos humanos de las y los menores de edad resultantes de la aprehensión y deportación de niños y niñas migrantes no acompañados por parte de México.

Entre otras conclusiones, el informe resaltaba que algunas autoridades mexicanas desconocen los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que solicitan de la condición de refugiado, así como su obligación de protegerlos. Asimismo, las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes estatales cuentan con muy poco personal para hacer frente a la demanda de protección especial para los niños y niñas migrantes que atraviesan México.

Se identificaron experiencias de niñas, niños y adolescentes en situación de migración que han ingresado a nuestro país y que han sido retornados a sus países de origen en contravención al principio de no devolución y, en algunos casos, al interés superior de la niñez (principio de no devolución); y hay dificultad para que niños, niñas y adolescentes en el contexto de migración que se encuentran en nuestro país puedan reunirse con sus padres, madres o familiares viviendo en Estados Unidos.¹⁷⁵

¹⁷³ *Idem*.

¹⁷⁴ Declaración del INM, “Gobierno de México despliega operativo en frontera sur para salvaguarda de niñez migrante” (19 de marzo de 2021): <https://www.gob.mx/inm/prensa/gobierno-de-mexico-despliega-operativo-en-frontera-sur-para-salvaguarda-de-ninez-migrante-267026?idiom=es>.

¹⁷⁵ 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), nota al pie 34 supra, páginas. 16-17: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/609220/Informe_2019-2020_Comisi_n_NNA_Migrantes.pdf.

Estas conclusiones del SIPINNA y las de ACNUR y UNICEF se ajustan a las conclusiones de las investigaciones de 2020 y 2021 de Amnistía Internacional y describen problemas que persisten. Una organización humanitaria internacional informó a Amnistía Internacional que, durante una visita a Tapachula (en el sur de México) y Matamoros (en el norte) en febrero de 2021 para evaluar las necesidades locales, encontró que el Instituto Nacional de Migración (INM) deportaba regularmente a la mayoría de los menores migrantes no acompañados que detectaba. Esta práctica de deportaciones por parte del INM era particularmente intensa en Tapachula.¹⁷⁶

La entidad encargada de la protección de niños, niñas y adolescentes no contaba con el personal necesario para garantizar su protección efectiva. Por otro lado, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) denunciaba un financiamiento insuficiente y enfrentaba un exceso de solicitudes de asilo generadas artificialmente por las autoridades mexicanas, muchas de las cuales correspondían a personas ya reconocidas como refugiadas. Además, se observó que en el norte de México había una menor presencia de menores migrantes no acompañados, sugiriendo que la mayoría había sido detenida en el sur o que evadían a las autoridades migratorias viajando con contrabandistas.¹⁷⁷

Amnistía Internacional constató variaciones en el número de menores migrantes no acompañados detenidos por el INM o entregados al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a lo largo de la frontera norte. A pesar de las diferencias regionales en cómo se determinaba el interés superior de los menores, la deportación continuaba siendo una práctica común en la mayoría de los casos, incluso en áreas donde el número de menores centroamericanos a cargo de las oficinas estatales del DIF era bajo.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Amnesty International, 2021, Empujados al peligro devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México en <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/07/AMR5142002021SPANISH.pdf>

¹⁷⁷ Amnesty International, 2021, Empujados al peligro devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México, p.36 en <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/07/AMR5142002021SPANISH.pdf>

¹⁷⁸ *Idem*.

A medida que ha aumentado el número de menores de edad no acompañados de Guatemala, Honduras y El Salvador que viajan hacia el norte, también ha crecido la presión política ejercida sobre México —sobre todo, desde Estados Unidos—, para que impida a la población migrante centroamericana, incluidos niños y niñas, cruzar el territorio mexicano para llegar a la frontera de México con Estados Unidos.

2. La regularización migratoria según los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño

Los Estados que reciben niños migrantes tienen que brindar ciertas garantías para resguardar de la mejor manera los derechos que les pertenecen. Estas garantías, en la medida que le son aplicadas a menores de edad, deben seguir ciertos principios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos con respecto a las y los menores, recogidos en la CDN.

Estos principios son: (i) el interés superior del niño y la niña; (ii) la igualdad y no discriminación; (iii) el derecho a expresar su opinión y ser oídos; y (iv) el derecho a la vida. Adicionalmente, estos principios básicos se vinculan con otros específicos que se aplican a situaciones particulares, como la de los niños no acompañados o que buscan asilo. Un análisis detallado de cada uno revela que, dentro del contexto de la movilidad humana, tener un estatus migratorio regular es un recurso lógico, práctico y esencial para asegurar de manera efectiva dichos principios y, consecuentemente, los derechos estipulados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).¹⁷⁹

El principio del interés superior del niño y la niña es fundamental en las acciones que los Estados deben emprender en situaciones que involucren a menores de 18 años. Está consagrado en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el cual establece que, en cualquier acción relacionada

¹⁷⁹ UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Nota Técnica: La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo 2020 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_na.pdf

con niños realizada por instituciones públicas o privadas de bienestar social, tribunales, autoridades administrativas o legislaturas, se deberá considerar prioritariamente el interés superior del niño. Esta obligación debe ser observada en todas las políticas, regulaciones, decisiones o medidas que puedan tener un impacto directo o indirecto en los derechos de los niños, niñas y adolescentes.¹⁸⁰

La Corte Interamericana desarrolló mejor el contenido de este principio en su jurisprudencia, estableciendo que “el principio del interés superior del niño (...) se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños y en la necesidad de propiciar el desarrollo de estos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades”.¹⁸¹

Tomando esto en consideración, es válido afirmar que al regular los procedimientos permanentes para obtener un permiso de residencia (incluyendo motivos, procesos y requisitos), o al evaluar la implementación de un programa de regularización migratoria temporal, es esencial dar prioridad al interés superior del niño. Una política que ofrezca diversas opciones para prevenir o revertir la situación de irregularidad migratoria, sin duda alguna, tendrá un impacto significativo en los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, promover la regularización migratoria puede ser vista como una manera adecuada de integrar el principio del interés superior del niño en las políticas relacionadas con los permisos de residencia.¹⁸²

De esta manera, toda medida que los Estados establezcan para la custodia de menores migrantes respetará el mejor interés para su futuro y desarrollo, lo cual debe ser tenido presente para la interpretación de todos sus derechos: a la libertad personal, a la vida, a la educación, etcétera. Es importante resaltar, en cuanto a la

¹⁸⁰ UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Nota Técnica: La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo 2020 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_na.pdf

¹⁸¹ Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100. párr. 163.

¹⁸² UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Nota Técnica: La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo 2020 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_na.pdf

libertad personal, que la privación de la libertad de las niñas y los niños migrantes será absolutamente excepcional con base en su interés superior. En este sentido, tal medida no podrá justificarse ni siquiera para que haya unidad familiar.

Que los padres sean privados de la libertad por razones migratorias no será una razón justa para que las y los menores también lo sean; por el contrario, se deberá cuidar que toda la familia siga el procedimiento migratorio en libertad con base en el principio de igualdad y no discriminación que, según la Corte IDH, “pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico”.¹⁸³

De acuerdo con el desarrollo normativo y jurisprudencial, tanto la condición de niñez como la de migrante pueden ser consideradas categorías o motivos prohibidos. La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 2° sostiene que los Estados deben velar por que no se discrimine a los niños y los niños por ningún motivo, ni a sus padres o tutores. Asimismo, deben verificar que todos los derechos de la infancia regulados en dicho tratado se apliquen en igual proporción.¹⁸⁴

El principio de no discriminación es fundamental en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como se mencionó, según lo establecido en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), todos los derechos reconocidos en dicha convención deben ser garantizados a todos los niños, niñas y adolescentes, sin excepción y sin discriminación por motivos prohibidos, como la nacionalidad o el estatus migratorio. Es esencial que este principio sea respetado en todas las políticas públicas de un Estado, incluidas aquellas relacionadas con la movilidad humana.¹⁸⁵

¹⁸³ Corte IDH. Opinión Consultiva No 18. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. 17 de setiembre de 2003, párr. 101.

¹⁸⁴ Es importante destacar que de acuerdo con la Corte Interamericana no será discriminatorio aquello que se establezca por su condición de niño, siempre y cuando sea para que se puedan ejercer de manera cabal sus derechos reconocidos y que las diferenciaciones tengan una justificación razonable y objetiva. Ver Corte IDH. Opinión Consultiva No 17. Óp. Cit. párr. 55.

¹⁸⁵ UNICEF, Nota Técnica. La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo de 2020, p. 12 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_Migratoria_y_derechos_nna.pdf

Por otro lado, en el caso específico de los migrantes, la Corte Interamericana ha señalado que “los Estados (...) no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes”,¹⁸⁶ como violaciones a las garantías del debido proceso o actos xenofóbicos; ello incluye también a los migrantes indocumentados, aunque en el caso de estos últimos se podrán establecer las medidas específicas que el Estado considere pertinentes.

Tomando en cuenta la particular vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes en situación migratoria irregular, sería apropiado afirmar que implementar acciones que promuevan la regularización migratoria podría ser una forma efectiva de evitar o corregir situaciones de discriminación en el disfrute de derechos fundamentales.

Al interpretar la aplicación del principio de no discriminación a niños, niñas y adolescentes en situaciones de movilidad humana, los Comités de Naciones Unidas han enfatizado que los Estados deben garantizar que los niños migrantes y sus familias sean integrados en las sociedades receptoras mediante el pleno respeto de sus derechos humanos y el acceso equitativo a los servicios en comparación con los nacionales. En este sentido, aunque la regularización migratoria no garantiza por sí sola la integración y la igualdad, es una medida fundamental para avanzar en este objetivo.¹⁸⁷

En cuanto a los niños y las niñas migrantes, el principio de igualdad y no discriminación no sólo prohíbe los actos o normas discriminatorias en su contra, sino que implica que es necesario tomar acciones que garanticen el respeto a sus derechos por su condición especial y gestionar un marco normativo para ello. Esto significa que dentro del principio de no discriminación también deben estar previstas las medidas especiales de protección para los niños migrantes en caso de procesos judiciales o

¹⁸⁶ Corte IDH. Opinión Consultiva No 18. Óp. Cit. párr. 119.

¹⁸⁷ UNICEF, Nota Técnica. La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo de 2020, p. 12 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_Migratoria_y_derechos_nna.pdf

administrativos, tal como se analizará de manera detallada posteriormente.¹⁸⁸

En palabras de los Comités de los Derechos del Niño y Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias, este principio “será el centro de todas las políticas y procedimientos de migración, incluidas las medidas de control de fronteras, e independientemente de la situación de residencia de los niños o de sus padres”.¹⁸⁹

Si se tiene en consideración la especial vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular, podría señalarse que la adopción de medidas que faciliten la regularidad migratoria sería un medio adecuado para prevenir o revertir situaciones de discriminación en el ejercicio de derechos básicos.

Los Comités de Naciones Unidas, al interpretar la aplicación del principio de no discriminación a las y los menores en contextos de movilidad humana, subrayaron que “los Estados partes deben velar por que los niños migrantes y sus familias se integren en las sociedades de acogida mediante la observancia efectiva de sus derechos humanos y el acceso a los servicios en igualdad de condiciones con los nacionales”.¹⁹⁰

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado sobre el imperativo de que los niños y niñas sean oídos para poder resolver de acuerdo a su mejor interés, pues incluso las opiniones de sus padres o tutores no pueden reemplazar la de los menores de edad.¹⁹¹

Facilitar la regularización migratoria de niños, niñas, adolescentes y/o sus padres puede significar una importante protección del derecho a participar y ser escuchado. Este derecho implica, en primer lugar, asegurar que esta población tenga la oportunidad de expresar sus opiniones y que estas sean consideradas en

¹⁸⁸ *Amicus Curiae* sobre la solicitud de opinión consultiva N° 21: Derechos de los/as niños/as migrantes presentado por Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUCP), 17 de febrero de 2012, p. 5

¹⁸⁹ Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional.

¹⁹⁰ *Ídem*.

¹⁹¹ Corte IDH. Caso Atala Riffo e hijas Vs. Chile. Resolución de 29 de noviembre de 2011. Participación de las niñas. párrs. 9-12.

procesos administrativos y judiciales que afecten sus derechos, como los procedimientos migratorios y de asilo.¹⁹²

Además, este derecho abarca diversas formas de participación en la vida familiar, social y política, siendo fundamental para la inclusión social, la formación de ciudadanía y el desarrollo integral. Por el contrario, la irregularidad migratoria y la vulnerabilidad que conlleva obstaculizan la creación de las condiciones personales, familiares, sociales y comunitarias necesarias para que los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer plenamente su derecho a participar y ser escuchados.¹⁹³

Finalmente, el principio del derecho a la vida se encuentra regulado en el artículo 6° de la CDN, según el cual los Estados deberán garantizar no sólo la supervivencia de los niños y niñas, sino garantizar su desarrollo. Ello coincide con la posición de la Corte IDH, en el entendido que los Estados deben garantizar las condiciones para una vida digna. El desarrollo con condiciones de vida digna debe garantizar, según jurisprudencia de la Corte Interamericana, derechos como la alimentación, el agua, la educación y la salud, entre otros. En ese sentido, el niño migrante goza en la letra, por parte del Estado de acogida, de la debida protección de su derecho a la vida.¹⁹⁴

Como se ha mencionado, el concepto de niño migrante es bastante amplio, dado que abarca diversas circunstancias. A pesar de que en la presente investigación se ha ponderado el análisis y estudio de los menores no acompañados, es importante resaltar que el hecho de migrar acompañado no necesariamente es, para el menor de edad, un sinónimo de viajar bajo un régimen de protección.

Garantizar el pleno ejercicio del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de todos los niños y adolescentes enfrenta diversos desafíos cuando se

¹⁹² UNICEF, Nota Técnica. La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo de 2020, p. 12 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_Migratoria_y_derechos_nna.pdf

¹⁹³ *Idem*.

¹⁹⁴ Opinión Consultiva No 17. Óp. Cit. párr. 80; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214. párrs. 194-217.

trata de aquellos en situación de movilidad humana, dada la vulnerabilidad en la que pueden encontrarse, como se explicó anteriormente. La irregularidad migratoria puede afectar de diversas maneras el desarrollo adecuado y oportuno de un niño o adolescente en los aspectos materiales, físicos, mentales, espirituales, morales y sociales, tal como se establece en los artículos 6, 18 y 27 de la CDN.¹⁹⁵

En este sentido, la regularización migratoria constituye una acción esencial, aunque no completa, para garantizar la inclusión y equidad. Lograr plenamente el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de los jóvenes presenta desafíos significativos en el contexto de la migración, debido a los altos niveles de vulnerabilidad que pueden enfrentar.¹⁹⁶

La falta de regularidad en la migración puede impactar de diversas maneras el desarrollo integral y completo de un niño, niña o adolescente, en aspectos materiales, físicos, mentales, espirituales, morales y sociales, según lo establecido en los artículos 6, 18 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹⁹⁷ Asimismo, de acuerdo con los Comités mencionados *supra* las restricciones a derechos básicos en razón de la situación migratoria

(...) pueden afectar directa o indirectamente al derecho de los niños a la vida, a la supervivencia y al desarrollo. Esas políticas también obstaculizarían la concepción de políticas migratorias integrales y los esfuerzos realizados para integrar sistemáticamente la migración en las políticas de desarrollo.¹⁹⁸

Estos Comités subrayaron de manera expresa la relación entre el derecho de las y los menores al desarrollo, el interés superior del niño y la regularización migratoria. En particular, afirmaron que:

¹⁹⁵ UNICEF, Nota Técnica. La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo de 2020, p. 12 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_Migratoria_y_derechos_nna.pdf

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional.

(...) el derecho de los niños al desarrollo, y su interés superior, deben tenerse en cuenta cuando los Estados se ocupen, en general o individualmente, de la situación de los migrantes que residan de forma irregular, por ejemplo, mediante la aplicación de mecanismos de regularización como medio de promover la integración y prevenir la explotación y marginación de los niños migrantes y sus familias.¹⁹⁹

En un contexto similar, dado el impacto desfavorable en el bienestar de los niños al encontrarse en una situación migratoria inestable y precaria, se recomienda a los Estados asegurar la disponibilidad de procesos claros y accesibles para evaluar la situación de los niños, permitiéndoles regularizar su estatus por diferentes motivos, como el tiempo de residencia.

Por ello, los Estados deben estar atentos para identificar si el adulto que acompaña a la niña o el niño realmente está cumpliendo una función de custodia de su interés superior o si, por el contrario, abusa de su posición de autoridad. Asimismo, se debe tener presente que la infancia migrante, aun cuando no cumpla con la documentación regular, no debe ser devuelta al país de origen sin que se haya ponderado su situación concreta.

3. El reconocimiento de los Estados sobre la importancia de la regularización migratoria

En el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en 2018, los Estados establecieron entre sus objetivos: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración. Para su cumplimiento se comprometieron a:

(...) responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, que pueden derivarse de las circunstancias en que viajan o de las condiciones a que se enfrentan en los países de origen, tránsito y destino, prestándoles asistencia y protegiendo sus derechos humanos, de conformidad con nuestras obligaciones en virtud del derecho internacional. Nos comprometemos además a defender en

¹⁹⁹ *Ídem.*

todo momento el interés superior del niño como consideración primordial en las situaciones que afecten a menores (...).²⁰⁰

Con el fin de cumplir con ese compromiso, los Estados decidieron que recurrirán, entre otras, a las siguientes acciones:²⁰¹

- Incorporar a los menores migrantes dentro de los sistemas nacionales de protección infantil mediante la creación de procedimientos robustos. Esto abarca la inclusión de los menores migrantes en los procesos y decisiones legislativas, administrativas y judiciales, así como en programas y políticas migratorias relevantes. Se prestará especial atención a las políticas de protección consular, y los marcos de cooperación transfronteriza, asegurando que el interés superior del niño sea una prioridad y se interprete y aplique de forma consistente en colaboración con las autoridades de protección infantil.

- Ofrecer protección a los menores no acompañados y separados en todas las fases de la migración, mediante la implementación de procedimientos especiales para su identificación, referencia, cuidado y reunificación familiar. Esto incluye asegurar su acceso a servicios de salud y salud mental, educación, asistencia legal, y garantizar su derecho a participar en procesos administrativos y judiciales. Asignarles un tutor legal competente e imparcial rápidamente es crucial para abordar su vulnerabilidad y discriminación, protegerlos de la violencia y promover soluciones duraderas basadas en su interés superior.

- Crear procedimientos accesibles y rápidos que faciliten el cambio de estatus migratorio e informar a los migrantes sobre sus derechos y obligaciones. El objetivo es prevenir la migración irregular en el país de destino, disminuir la inestabilidad del estatus migratorio y la vulnerabilidad asociada, y permitir la evaluación individual de los migrantes, incluyendo a aquellos con estatus regular previo, sin el temor a expulsiones arbitrarias.

- Aprovechar las prácticas existentes para permitir a los migrantes irregulares acceder a una evaluación individual que pueda regularizar su situación migratoria de manera clara y transparente, en particular para niños, jóvenes y familias. Esta

²⁰⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 73/195 del 19 de diciembre de 2018, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, párr. 23.

²⁰¹ *Idem*.

medida busca reducir la vulnerabilidad y permitir a los Estados mejorar su comprensión sobre la población residente.

En la misma dirección, es preciso subrayar que han sido los Estados de la región los que han destacado de manera enfática la importancia de la regularización migratoria y de adoptar medidas para prevenir y revertir la irregularidad migratoria.

En el contexto de la COVID-19, podemos sumar a todos estos precedentes las anteriormente citadas y otras muchas declaraciones que están siendo emitidas por los principales órganos de protección de los derechos humanos a nivel regional y global, pronunciándose por considerar a las familias migrantes y refugiadas en todas las medidas de protección social y de garantía de derechos que tomen los Estados.

Todos los niños migrantes, independientemente de su estatus migratorio, deben tener acceso a los servicios de salud en igualdad de condiciones que los niños nacionales. Esto incluye la totalidad de los servicios de salud, tanto preventivos como curativos, además de la asistencia mental, física o psicosocial ofrecida en centros comunitarios o establecimientos de salud. La pandemia provocada por el virus COVID-19 ha puesto de manifiesto de manera crítica la necesidad de acceso universal a los servicios de salud y a condiciones de vida adecuadas (como higiene, agua y otros factores determinantes de la salud) junto con programas de protección social. La regularización se presenta como un recurso fundamental para asegurar estos derechos y la efectividad de dichas políticas.²⁰²

La vulnerabilidad constituye una condición determinada por la privación de derechos básicos y/o la existencia de factores u obstáculos que establecen distinciones, restricciones, preferencias u otras formas de desigualdad en perjuicio de uno o varios grupos sociales.

Se ha mencionado antes que tanto niñas, niños y adolescentes como las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas pueden estar en condiciones de vulnerabilidad, y que cuando esos factores confluyen con un estado de

²⁰² UNICEF, Nota Técnica. La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo de 2020, p. 12 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_Migratoria_y_derechos_nna.pdf

irregularidad migratoria, esa vulnerabilidad tiende a profundizarse de tal forma que la afectación a los derechos básicos de estas poblaciones se puede agravar y extender.

En varios países, el ejercicio de ciertos derechos, especialmente aquellos vinculados a servicios sociales como la educación y la salud, depende de facto o de jure de tener una residencia legal. Incluso en ausencia de barreras formales o prácticas que impidan a los niños, niñas y adolescentes (NNA) en situaciones de movilidad acceder a estos derechos en igualdad de condiciones, la vulnerabilidad ligada a su estatus migratorio irregular afecta de manera negativa cómo y en qué medida pueden ejercer estos derechos efectivamente.²⁰³

Además, a menudo se exige a los no nacionales tener una residencia legal en el país para acceder a programas y beneficios de protección social básica implementados por los gobiernos, tanto a nivel nacional como local. En algunos casos, además de la residencia legal, se solicita haber residido un mínimo de años en el país para ser elegible para estos programas sociales, incluso durante la pandemia de COVID-19, donde las medidas de emergencia social para las poblaciones más vulnerables en muchos países requieren de un estatus migratorio regular para acceder a la protección básica.²⁰⁴

Por lo tanto, la regularización migratoria de los NNA y/o de sus padres, y el subsecuente acceso a una gama de derechos —y, por ende, a recursos para mejorar sus condiciones de vida—, puede jugar un rol crucial en disminuir y revertir los niveles de vulnerabilidad previamente mencionados. La protección de una amplia gama de derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, como el derecho a la educación, la salud, la protección social, la vivienda, la alimentación, la vestimenta, y en última instancia, el derecho a un nivel de vida adecuado, puede ser significativamente extendida a través de una situación

²⁰³ UNICEF, Nota Técnica. La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo de 2020, p. 12 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_Migratoria_y_derechos_nna.pdf

²⁰⁴ *Idem.*

migratoria regularizada. Esto, a su vez, puede contribuir de manera importante a la integración social y al desarrollo humano de los NNA migrantes y sus familias.²⁰⁵

Por estos motivos, a *contrario sensu*, resulta importante examinar el efecto opuesto, esto es, el círculo virtuoso entre facilitar la regularidad migratoria y la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Veremos entonces con cierto detalle cómo su regularización, la de sus padres y/o la de todo el grupo familiar puede conducir a una mejor y más amplia garantía efectiva de los derechos de las y los menores de edad.

A modo introductorio, es apropiado detenerse a observar la estrecha relación existente entre los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño, los derechos básicos que emanan de los mismos y la adopción de medidas que faciliten una condición migratoria regular y prevengan situaciones de riesgo y vulneraciones de derechos derivadas o impulsadas por la irregularidad.

El Estado de tránsito o destino tiene la obligación de cerciorarse, de acuerdo con el interés superior del niño, de qué es lo mejor para él o ella. Este es precisamente el momento en que se puede reconocer a un solicitante de asilo o refugio, por lo que la devolución inmediata violaría el artículo 22.7 del Convención Americana y, como se analizará más adelante, podría implicar la violación del principio de no devolución.

El UNICEF ha explicado que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de protección reforzada en el derecho internacional, lo que implica que los Estados deben tomar medidas especiales para asegurar el ejercicio de sus derechos a fin de corregir su situación de desventaja en la sociedad: “En toda situación debe primar esa condición sobre cualquier otra consideración, como la de ser inmigrantes. Por otro lado, la migración puede aumentar la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, exponiéndolos a diversas situaciones que impidan el debido ejercicio de sus derechos”.

²⁰⁵ UNICEF, Nota Técnica. La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo de 2020, p. 12 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_Migratoria_y_derechos_nna.pdf

El pasado 11 de noviembre de 2020, los representantes en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) celebraron la publicación de las reformas a diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político mediante las cuales se garantizará de manera más efectiva el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia migrante, solicitante de asilo y refugiada.

Con la entrada en vigor de esta reforma, el Estado mexicano dio cumplimiento a diversos tratados internacionales y recomendaciones de comités internacionales de derechos humanos y abrió el camino hacia un mejor cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad dentro del país. En opinión de las cinco agencias de las Naciones Unidas, se trata de la reforma más importante en la materia desde el 2014, cuando se adoptó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

La implementación de las reformas ayudará al fortalecimiento del sistema de protección de la infancia, beneficiando así a las niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana al garantizarles el cumplimiento de sus derechos de forma integral y al poner como eje su interés superior.

Los representantes en México de las cinco agencias de Naciones Unidas resaltaron la importancia de que se asignen el presupuesto y los recursos humanos y técnicos necesarios para su efectiva y real implementación y para el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones responsables.

Los principales avances logrados con estas reformas son:

-La no detención de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad en estaciones o estancias migratorias, estén o no acompañados, brindándoles alternativas de cuidado;

- 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;
- La extensión de la visión de protección a toda la infancia en situación de movilidad, no únicamente a la no acompañada; y
- La regularización provisional de la condición migratoria de 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.

Asimismo, estas agencias han reiterado su disposición para atender la implementación de las reformas legislativas necesarias, coordinar acciones con el Gobierno de México y brindar la asesoría y cooperación técnicas requeridas a fin de asegurar el respeto y la protección de los derechos de todos los menores de edad migrantes, solicitantes de asilo y refugiados que se encuentran en México.

Por lo tanto, la regularidad migratoria contribuye a crear las condiciones necesarias para que las y los menores se desarrollen con las libertades que permitan su integración e inclusión en la sociedad que los recibe, es decir, participar activamente en los procesos y contextos propios de la niñez y la adolescencia.

En conclusión, la regularización migratoria emerge como un pilar fundamental para el acceso y ejercicio efectivo de derechos fundamentales por parte de niños, niñas, adolescentes (NNA) y sus familias en contextos de movilidad. Al superar las barreras impuestas por la irregularidad migratoria, no solo se promueve una mayor equidad en el acceso a servicios esenciales como educación y salud, sino que también se contribuye decisivamente a mitigar las condiciones de vulnerabilidad que afectan a este colectivo.

La implementación de políticas de regularización se posiciona, por tanto, como una estrategia crucial para asegurar la protección y el bienestar de los NNA migrantes, permitiendo una integración social más profunda y favoreciendo el desarrollo humano. Este enfoque no solo reconoce la dignidad y derechos inherentes a cada individuo, sino que también refleja un compromiso con la construcción de sociedades más inclusivas, resilientes y justas, en las que todos los

miembros, sin importar su origen o estatus migratorio, puedan disfrutar plenamente de sus derechos y oportunidades.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS SITUACIONAL CUANTITATIVO DE LA NIÑEZ MIGRANTE EN TRÁNSITO POR MÉXICO

I. Diseño metodológico de la investigación cuantitativa con datos secundarios

Los datos secundarios son útiles para complementar, triangular o verificar datos primarios, para identificar lagunas de información antes del ejercicio de recolección de datos y para elaborar modelos.²⁰⁶ Estos incluyen: 1. Cifras de población y estadísticas (por ejemplo, desagregar la población por sexo y edad); 2. Datos socioeconómicos (por ejemplo, tamaño medio del hogar y prácticas de medios de vida); 3. Datos espaciales (por ejemplo, límites políticos y ubicaciones de asentamiento); 4. Datos de salud (por ejemplo, sobre mortalidad y seguridad alimentaria).

Otra información contextual útil puede incluir documentos sobre los marcos legales nacionales o regionales, tendencias históricas de migración, riesgos y amenazas dentro del país y grupos vulnerables. Las fuentes pertinentes incluyen medios de comunicación e informes de gobiernos, agencias de la ONU y ONG sobre sus actividades de respuesta a situaciones migratorias mixtas específicas, particularmente cuando incluyen datos sobre indicadores, lecciones aprendidas, mejores prácticas y recomendaciones.

Es importante recordar que la recolección de datos primarios en el terreno puede no ser necesaria: una revisión de las fuentes disponibles mediante una revisión de escritorio secundaria y consultas con socios pertinentes determinará si la información necesaria ya está disponible, si es creíble y confiable, si se puede acceder a ella y cómo. Como buena práctica, los datos que ya se han recopilado deben utilizarse para evitar la duplicación de esfuerzos, así como las cargas y riesgos innecesarios para los interesados.

El uso de información secundaria ha sido una táctica de larga data en las ciencias sociales. Desde los primeros estudios de Émile Durkheim sobre las causas

²⁰⁶ Proyecto de Evaluación de Capacidades, Evaluación de las necesidades humanitarias: Guía suficientemente buena, 2014, disponible en. <http://goo.gl/OASA4g>.

sociales del suicidio hasta la actualidad, estos datos han sido ampliamente empleados para explorar una variedad de fenómenos. Aunque su aplicación es más común en investigaciones cuantitativas, varios autores han empezado a reconocer su relevancia para los estudios cualitativos.²⁰⁷

En ambos enfoques, los datos secundarios han mostrado su utilidad al identificar variables importantes, validar o probar hipótesis, fortalecer el análisis y las interpretaciones de los datos propios, simplificar la creación y validación de herramientas de recolección de información, ampliar el espectro de preguntas sobre el material disponible, facilitar la comparación en diferentes tiempos, lugares y grupos sociales, y proporcionar una comprensión más amplia y detallada de los fenómenos estudiados.²⁰⁸

Los datos secundarios no son originalmente recopilados para nuestros propios objetivos, sino que provienen de observaciones hechas en contextos distintos a los que intentamos aplicarlos. Estos datos son interpretaciones analíticas de eventos reales que surgen de un proceso teórico y metodológico. Hablamos de investigaciones con datos secundarios cuando se analizan con nuevas preguntas o se someten a un análisis adicional.²⁰⁹

Se pueden realizar avances importantes a partir de la interpretación de los datos desde nuevas perspectivas teóricas o mediante la aplicación de técnicas de análisis diferentes a las empleadas originalmente.

La utilización de información disponible para contextualizar el problema de investigación, por ejemplo, el uso de estadísticas o de legislación, no constituye un diseño basado en fuentes secundarias, ya que sólo se apoya en ellas para ampliar o profundizar la descripción del fenómeno. La formulación de preguntas-problema y la elaboración de un marco teórico a partir del cual interpretar son elementos indispensables para realizar investigaciones basadas en datos secundarios,

²⁰⁷ Bazzano, Micaela y Montera, Carolina. La utilización de datos secundarios en la investigación social, Carrera de sociología – UBA, Metodología de la investigación, Cátedra: Cohen, 2016, pp 5-6

²⁰⁸ *Ídem.* p. 6.

²⁰⁹ *Ídem.*

independientemente de que no sean la única fuente y se decida integrarlas con otras.

Por ello, también podemos referirnos a estos estudios como análisis secundarios. El contexto de producción de los datos secundarios puede corresponderse con trabajos previos del propio investigador o de sus colegas, como también con estudios realizados por organismos públicos o privados. A cualquiera de estos orígenes se lo conoce con el nombre de fuente, la cual es imprescindible consignar cada vez que se trabaja con datos ajenos.

1. Ventajas y desventajas de investigar con datos secundarios

El uso de datos secundarios implica costos económicos menores en comparación con la recolección de datos primarios. La omisión del trabajo de campo y las tareas asociadas con él, como la preparación y prueba de instrumentos, la logística de la encuesta, entre otros, reduce significativamente los recursos invertidos. Sin embargo, esto no garantiza una rapidez en el análisis: obtener y evaluar esta información lleva mucho tiempo y a menudo impone plazos prolongados antes de que se puedan publicar los resultados. Por ejemplo, la recopilación de estadísticas del sistema judicial nacional para identificar situaciones de discriminación étnica llevó más de un año debido a la demora en obtener la información necesaria.²¹⁰

La utilización de datos secundarios ofrece una amplitud en términos de cobertura temporal, geográfica y temática. La disponibilidad de información histórica permite estudiar eventos pasados o realizar análisis a largo plazo que, de otra manera, serían difíciles de abordar. Por ejemplo, los censos de población son fundamentales para investigaciones sobre la evolución demográfica de un país. Además, estos datos facilitan comparaciones a niveles regional e internacional, dado que los investigadores individuales pueden tener limitaciones para realizar encuestas a nivel provincial, nacional o internacional.²¹¹

El acceso a datos secundarios facilita el análisis de temas o grupos de difícil alcance. Hay eventos que solo pueden ser registrados por instituciones particulares

²¹⁰ *Ídem.* p. 8

²¹¹ *Ídem.*

o legalmente autorizadas. Por ejemplo, las cámaras empresariales tienen acceso privilegiado para recopilar información sobre sus miembros y las áreas en las que operan. Lo mismo ocurre con las agencias estatales encargadas de recopilar estadísticas criminales.

La utilización de datos provenientes de diferentes contextos puede enriquecer la comprensión de un fenómeno en estudio y fortalecer las argumentaciones del investigador al ofrecer una gama más amplia de material para poner a prueba las interpretaciones. Esto potencia la construcción del conocimiento al combinar distintas fuentes de datos.

Además, el intercambio de datos entre investigadores de una misma institución o entorno cercano que estudian fenómenos similares puede aliviar la carga sobre los participantes de la investigación. Evita la repetición de solicitudes a las mismas personas para obtener información, minimizando las molestias innecesarias a los informantes y reduciendo la presión, especialmente en situaciones críticas donde el trabajo de campo puede exacerbar tensiones existentes.

En el presente capítulo de investigación se ha utilizado el análisis cuantitativo con datos secundarios de bases de datos mundiales, nacionales y regionales para establecer el análisis situacional de la niñez migrante que se encuentra en tránsito por México.

II. Contexto de los datos sobre niñez migrante a escala global

De acuerdo con el Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, “el desglose de los datos sobre la migración por edades es indispensable para analizar la dinámica etaria de las poblaciones migrantes.”²¹²

Para el presente trabajo de investigación, con estos datos se generará una base para almacenar la información y, posteriormente, realizar la evaluación de las variables relevantes. Se procederá al análisis de las variables realizando cortes por grupo etario, y país de procedencia a fin de evaluar la existencia o no de diferencias

²¹² Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Tipos de migración. Niños y jóvenes migrantes. (Última actualización el 6 de mayo de 2021) <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/ninos-migrantes>

significativas entre los grupos contrastados. Con la información obtenida de las variables se hará un análisis cuantitativo de dichos datos.

En el caso de los niños migrantes, los datos desglosados por edad y la información sobre si están o no acompañados por un progenitor, miembro de la familia, tutor legal o patrocinador son particularmente importantes para determinar sus posibles niveles de vulnerabilidad y sus necesidades de protección durante el tránsito y a la llegada.

La infancia migrante está expuesta a los malos tratos, la trata de personas y la explotación, especialmente si viaja sola y por vías de migración irregular. Hay varios tipos de fuentes de datos que desglosan las poblaciones y los flujos de migrantes por edad, aunque ninguna ofrece cifras precisas ni un cuadro global completo.

1. Definición de niñez en diferentes países con flujos migratorios

El Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, al tratar el tema de niños y jóvenes migrantes menciona que:

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño define como niño a “todo ser humano menor de 18 años de edad”. Sin embargo, las definiciones y categorías utilizadas por los gobiernos que recopilan información en los puntos de entrada fronterizos y durante los procesos de asilo varían, tal como varían los conceptos de niñez y adultez entre las diferentes culturas. Por ejemplo, en Europa, los documentos de política de los gobiernos utilizan una terminología distinta, como “niño”, “menor”, “niño no acompañado”, “menor no acompañado” y “menor migrante no acompañado”.²¹³

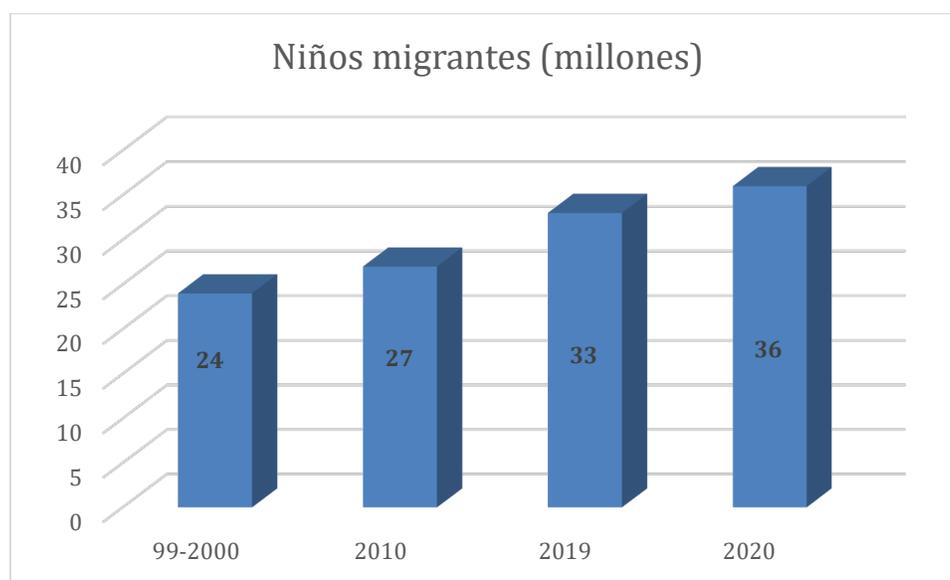
La información relativa a los niños migrantes puede segmentarse en dos grupos: los menores que viajan con familiares o un tutor legal, y aquellos que migran solos, ya sea desde el inicio del viaje o después de separarse de sus familiares o tutores. Además, algunas fuentes de datos incluyen una categoría adicional para

²¹³ Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Tipos de migración. Niños y jóvenes migrantes. (Última actualización el 6 de mayo de 2021) <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/ninos-migrantes>

los "acompañados no acompañados", que son menores que viajan con un adulto, pero cuya relación con esa persona es incierta o se define por un vínculo matrimonial.

2. Tendencias recientes de niñez migrante a nivel mundial

Según cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, en el 2020, los niños migrantes (de 19 años o menos) representaban el 14,6% de la población migrante total y el 1,6% de todos los niños en el mundo. Con base en estos datos, pero tomando como criterio ser menor de 18 años UNICEF maneja las siguientes cifras sobre la evolución del número de niños migrantes:²¹⁴



Elaboración Propia

Fuente: Portal de datos mundiales sobre migración y UNICEF

En 2020, las y los menores migrantes representaban el 12 por ciento del total de la población de migrantes según UNICEF.²¹⁵

²¹⁴ Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Tipos de migración. Niños y jóvenes migrantes. (Última actualización el 6 de mayo de 2021) <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/ninos-migrantes>

²¹⁵ UNICEF. Migration. (Última actualización el abril de 2021) <https://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/migration/>

Siguiendo cifras del DAES, el número estimado de jóvenes migrantes (de 15 a 24 años) también aumentó de 22,1 millones en 1990 a 31,7 millones en 2020, y en 2020, los jóvenes migrantes representaban el 11,3% de la población migrante total y el 2,6% de la población total de jóvenes en el mundo.²¹⁶

La cantidad y la proporción de niños y adolescentes migrantes difieren según la región. A partir de 2020, en comparación con los países de altos ingresos, se observa una mayor proporción de jóvenes migrantes dentro de sus respectivas poblaciones de migrantes en naciones de ingresos bajos y medianos. Desde que la DAES comenzó a registrar sus estimaciones sobre migrantes internacionales en 1990, África ha sido el continente que ha recibido la mayor proporción de niños y jóvenes migrantes, es decir, menores de 19 años.

Entre 1990 y 2020, se registró un leve incremento en la proporción de niños migrantes en Europa y Oceanía. Esta tendencia también se observó en América Latina y el Caribe, mientras que en África, Asia y América del Norte se mantuvo estable. En términos porcentuales respecto a la población total de migrantes, la presencia de jóvenes migrantes ha experimentado una constante disminución en todas las regiones, a excepción de Oceanía, donde ha aumentado, y América Latina y el Caribe, donde se ha mantenido estable. Durante este período, se ha observado un aumento en la proporción de niños y jóvenes migrantes en la población total de migrantes en Oceanía.²¹⁷

En los últimos años, el número de niñas y niños migrantes no acompañados por un custodio o tutor legal ha aumentado. En este sentido sólo en Europa entre el 2010 y el 2016 el número de niños solos o separados que han solicitado asilo han aumentado cinco veces su cantidad:²¹⁸

²¹⁶ Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Tipos de migración. Niños y jóvenes migrantes. (Última actualización el 6 de mayo de 2021) <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/ninos-migrantes>

²¹⁷ *Ídem.*

²¹⁸ UNICEF, A child is a child. Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation Mayo 2017 (file:///C:/Users/HP/Downloads/UNICEF_A_child_is_a_child_May_2017_EN.pdf)



Elaboración Propia
Fuente: UNICEF (2017)

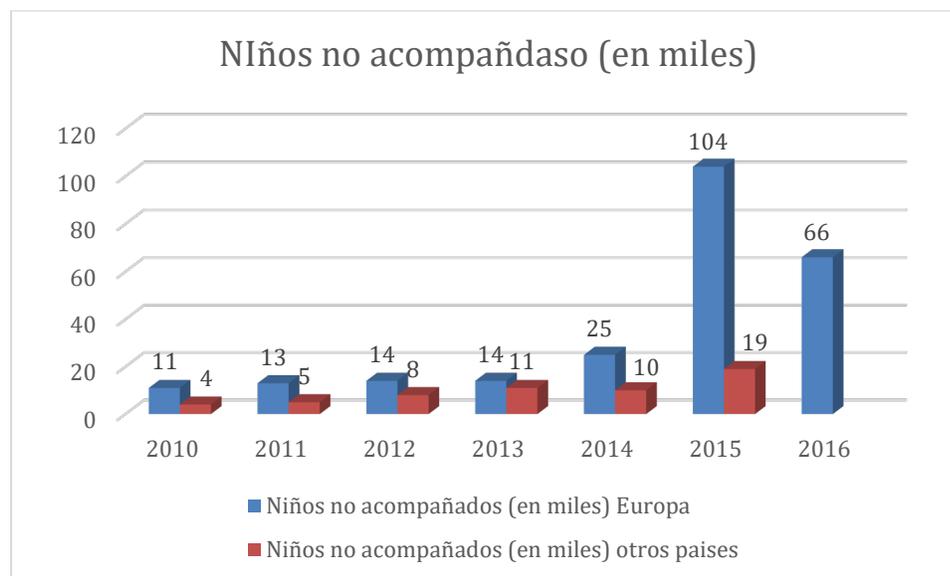
La cifra de niños no acompañados y separados de sus familias que solicitaron asilo en países distintos de los de la Unión Europea pasó de 4 mil en 2010 a 19 mil en 2015. Estas cifras incluyen datos de países no europeos para los cuales hay datos disponibles; según el año, los datos se refieren a entre 37 y 53 países.²¹⁹



Elaboración Propia
Fuente: UNICEF (2017)

²¹⁹ *Ibidem*

Si se observan estas cifras en conjunto se puede tener una visión más completa de la cifra de niños no acompañados que piden refugio:



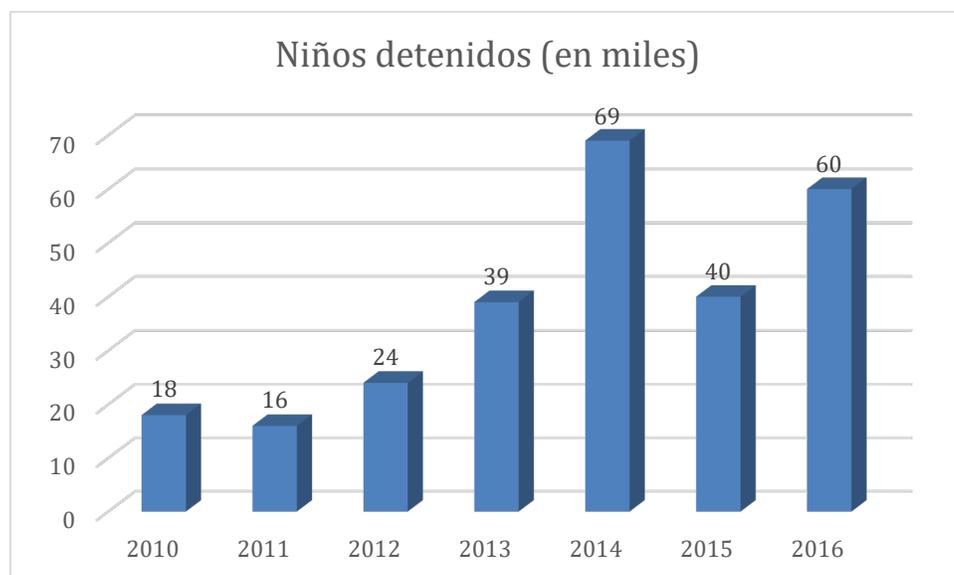
Elaboración Propia
Fuente: UNICEF (2017)

Ahora bien, en 2019, el número de niños no acompañados entre aquellos que solicitaron asilo en Europa disminuyó a 17,890. El aumento entre 2010 y 2015 puede relacionarse en parte con el incremento general en la cantidad de personas que solicitaron asilo en el continente durante esos años. En 2015, el 8% de todas las personas que llegaron a Italia a través del Mediterráneo eran niños no acompañados, y este porcentaje aumentó al 14% en 2016. En ese mismo año, nueve de cada diez niños que cruzaron irregularmente el Mediterráneo no estaban acompañados por adultos.²²⁰ Asimismo, entre 2014 y 2020, al menos 2 mil 300 niños murieron o desaparecieron durante su viaje de migración.²²¹

Pasando a nuestro continente, el punto geográfico de más relevancia para esta investigación lo conforma la frontera entre México y Estados Unidos. A continuación, se apreciarán las cifras de niños detenidos no acompañados por la Patrulla Fronteriza de EEUU:

²²⁰ UNICEF, Una travesía mortal para los niños. La ruta de la migración del mediterráneo central. Febrero de 2017, ([https://www.unicef.org/media/49661/file/UNICEF_Central_Mediterranean_Migrati on-SP.pdf](https://www.unicef.org/media/49661/file/UNICEF_Central_Mediterranean_Migrati%20on-SP.pdf))

²²¹ OIM, Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020: Capítulo 8. Los Niños y la Migración Insegura (file:///C:/Users/HP/Downloads/wmr_2020_es_ch_8.pdf)



Elaboración Propia
Fuente: UNICEF (2017)

Diversas fuentes proporcionan detalles sobre los niños migrantes al desglosar los datos según sus edades y su presencia en poblaciones y flujos migratorios. La información sobre las poblaciones migrantes, segmentada por edades, se recopila a nivel global, regional y nacional. Los datos relacionados con los flujos migratorios según las edades provienen de diversas fuentes, que van desde documentos administrativos hasta informes de expertos.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas recopila y sintetiza la información nacional sobre las comunidades de migrantes internacionales en intervalos de cinco años, desde 1990 hasta 2020. Las estadísticas de migración del DAES contemplan la edad de los migrantes jóvenes, aquellos de 19 años o menos. Estos datos se dividen en cuatro subgrupos: de 0 a 4 años (primera infancia), de 5 a 9 años (niñez avanzada), de 10 a 14 años (adolescencia temprana) y de 15 a 19 años (adolescencia intermedia y tardía).²²²

Desde 2001, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial han sumado esfuerzos en un proyecto destinado a ampliar la cobertura de la Base de Datos sobre Inmigrantes en Países de la OCDE

²²² DAES, International Migrant Stock 2020, en <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

(DIOC) a países de destino no pertenecientes a la OCDE (DIOC-E o DIOC ampliada), la cual publica cada cuatro años.²²³

Los datos recopilados contienen información detallada sobre aspectos demográficos, como la edad y el género, además de detalles sobre la duración de la estancia, el rendimiento en el mercado laboral (empleo, ocupaciones, sectores de actividad), áreas de estudio, nivel educativo y país de nacimiento. Estos datos están organizados en grupos de edad, abarcando desde cero hasta 14 años y de 15 a 24 años. En cuanto a las poblaciones migrantes en países no afiliados a la OCDE, la información se divide en tres grupos de edad: 15 a 24 años, 25 a 64 años y mayores de 65 años. Los conjuntos de datos públicos más recientes disponibles son de 2011, mientras que para países miembros de la OCDE se dispone de información hasta el año 2016.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) difunde información detallada sobre las llegadas de migrantes, desglosada según diferentes grupos, como hombres, mujeres, niños y menores no acompañados. Estos datos se obtienen de las autoridades nacionales en España, Grecia e Italia. Además, la ACNUR proporciona información sobre el número de personas bajo su cuidado y/o registradas como refugiadas, presentando un desglose por edades. Asimismo, ofrece datos sobre niños en diversas "situaciones" en países como la República Árabe Siria, la frontera entre Tailandia y Myanmar, y la República Democrática del Congo.²²⁴

Desde 2009, la Eurostat ha estado divulgando anualmente el flujo de inmigrantes que llegan a cada Estado miembro, segmentado por grupos de edades específicos. Este reporte también abarca los casos pendientes de asilo, las decisiones adoptadas sobre solicitudes de asilo y los casos retirados, divididos en cinco grupos de edades que incluyen menores de 14 años y aquellos de 14 a 17 años. Además, estos datos incorporan información sobre el número de menores que migran sin acompañamiento.²²⁵

²²³ Database on Immigrants in OECD and non-OECD Countries: DIOC en <https://www.oecd.org/els/mig/dioc.htm>

²²⁴ Ver: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

²²⁵ Ver: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=migr_imm4ctb

El Centro de Conocimientos sobre Migración y Demografía de la Comisión Europea reúne la información proporcionada por la Eurostat acerca de las solicitudes de asilo, las resoluciones y los permisos de residencia. Asimismo, integra los datos suministrados por la ACNUR referentes a las poblaciones bajo su cuidado y las llegadas a Europa, todo ello clasificado por edades, para generar un mapa interactivo.

En los Estados Unidos, se registran las cifras anuales de personas que obtienen el estatus de refugiado en el país, así como las estadísticas de "llegadas de refugiados". Estos datos se detallan según género, estado civil y 16 rangos de edad, que abarcan desde grupos de edad temprana de uno a cuatro años, hasta categorías de cinco a nueve, diez a 14 y 15 a 19 años. En México, se publican registros sobre las solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados, con un desglose por género y país de origen. Por su parte, Argentina ofrece información anual sobre las peticiones de asilo y las resoluciones tomadas al respecto. Estos datos se dividen por género y cinco franjas etarias, cubriendo desde los grupos más jóvenes de cero a cuatro años, hasta los rangos de cinco a 11 y 12 a 17 años.²²⁶

Por su parte, en Canadá, se hacen públicos los registros anuales que revelan la cantidad de menores que han sido sometidos a detención a nivel nacional. Su informe migratorio anual detalla la situación de niñas y niños migrantes detenidos por el Estado, utilizando rangos de edad que abarcan desde 0 hasta 11 años, así como de 12 a 17 años, especificando la cantidad de menores que viajan acompañados y los que no lo hacen.²²⁷ El Reino Unido presenta de manera anual una cifra total de niños que han estado bajo detención en centros de inmigración.²²⁸

Desde 2015, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha estado realizando evaluaciones entre refugiados y migrantes mediante su Matriz de Seguimiento de Desplazamientos (DTM). Esta matriz recoge información sobre las

²²⁶ Ver Refugees and Asylees Annual Flow Report en <https://www.dhs.gov/ohss/topics/immigration/refugees-asylees-AFR>

²²⁷ Ver Asylum Claimants – Monthly IRCC Updates en <https://open.canada.ca/data/en/dataset/>

²²⁸ Ver Immigration system statistics quarterly reléase en <https://www.gov.uk/government/collections/immigration-statistics-quarterly-release#full-publication-update-history>

características demográficas de los migrantes, como sus edades y la cantidad de niños presentes, además de recabar datos sobre situaciones de abuso, explotación y trata que hayan experimentado.²²⁹

La DTM opera en diversos países y regiones del mundo, adaptándose al tamaño y las necesidades de las poblaciones desplazadas. Por otro lado, la Iniciativa del Mecanismo de Monitoreo de Migración Mixta (4Mi) del Centro de Migración Mixta lleva a cabo entrevistas con migrantes para recopilar y analizar información sobre flujos migratorios mixtos en áreas específicas de Asia, África Oriental, Europa, África del Norte, África Occidental y América del Sur. En los informes de resultados se detalla la cantidad de participantes menores de 18 años que han sido encuestados.²³⁰

Igualmente, la base de datos recopilada por el Proyecto Migrantes Desaparecidos de la OIM contiene detalles sobre la edad de los migrantes fallecidos, cuando se dispone de esa información. No obstante, debido a la escasez de datos específicos por edades sobre las muertes y desapariciones de migrantes (menos del 30% de los incidentes registrados entre 2014 y 2018 proporcionaban detalles sobre la edad), estas cifras representan una marcada subestimación del verdadero número de niños y niñas que pierden la vida durante el proceso migratorio.²³¹

La información detallada según la edad en los datos migratorios puede proporcionar a los encargados de crear políticas una visión más clara de las distintas necesidades de protección e integración de los migrantes. A pesar de esto, las circunstancias reales en el terreno dificultan enormemente la recopilación y el análisis de datos por edades, particularmente cuando se trata de menores de 18 años.

Las dificultades al recopilar esta información, Según el Portal de Datos sobre Migración incluyen:²³²

²²⁹ OIM, Displacement Tracking Matrix (DTM) en <https://dtm.iom.int/>

²³⁰ *Idem*.

²³¹ OIM, Missing Migrants Project en <https://missingmigrants.iom.int/>

²³² Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Tipos de migración. Niños y jóvenes migrantes. (Última actualización el 6 de mayo de 2021) <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/ninos-migrantes>

- Protección de datos de niños migrantes: La recopilación y el procesamiento de datos migratorios por edades deben seguir las normativas legales para salvaguardar la privacidad, la dignidad y el bienestar de los migrantes. Aquellos que manejan estos datos deben anticipar posibles repercusiones negativas, especialmente al procesar información relacionada con niños, tal como lo indica la OIM (2010).

- Datos incompletos, poco confiables o duplicados: Los menores no acompañados o aquellos que se separan de sus tutores legales pueden no ser identificados, evadir el registro oficial, o declarar una edad superior a los 18 años o estar acompañados por un tutor legal para continuar su viaje. Algunos podrían desconocer su propia edad o afirmar ser menores de 18 años para acceder a beneficios como vivienda y educación, según el Programa de Niños Separados en Europa.

Según Tangermann y Hoffmeyer-Zlotnik,²³³ también se observan casos en los que niños y niñas se registran para solicitar asilo en múltiples países, no solicitan asilo en ningún lugar o buscan protección internacional pero no han llegado por mar. Por ejemplo, en 2015, Alemania informó que más de 42,000 menores no acompañados o separados de sus familias ingresaron al país, pero solo 14,439 presentaron solicitudes de asilo.

Además, la comparación de datos sobre poblaciones y flujos de niños migrantes con otros grupos de edad se complica debido a distintas definiciones usadas por los países para categorizar las edades y recopilar datos.

También existen discrepancias en cómo los países registran datos para las mismas categorías. Por ejemplo, algunos países de la Unión Europea incluyen a todos aquellos que afirman ser menores no acompañados en sus estadísticas, mientras que otros solo cuentan a aquellos cuya edad ha sido evaluada por una autoridad.

La falta de participación de los propios niños en su información vital también es un problema. Los informes sobre "niños refugiados desaparecidos" pueden

²³³ Hoffmeyer-Zlotnik, Paula y Tangermann, Julian. *Unaccompanied Minors in Germany*. Federal Office for Migration and Refugees, Alemania, 2018

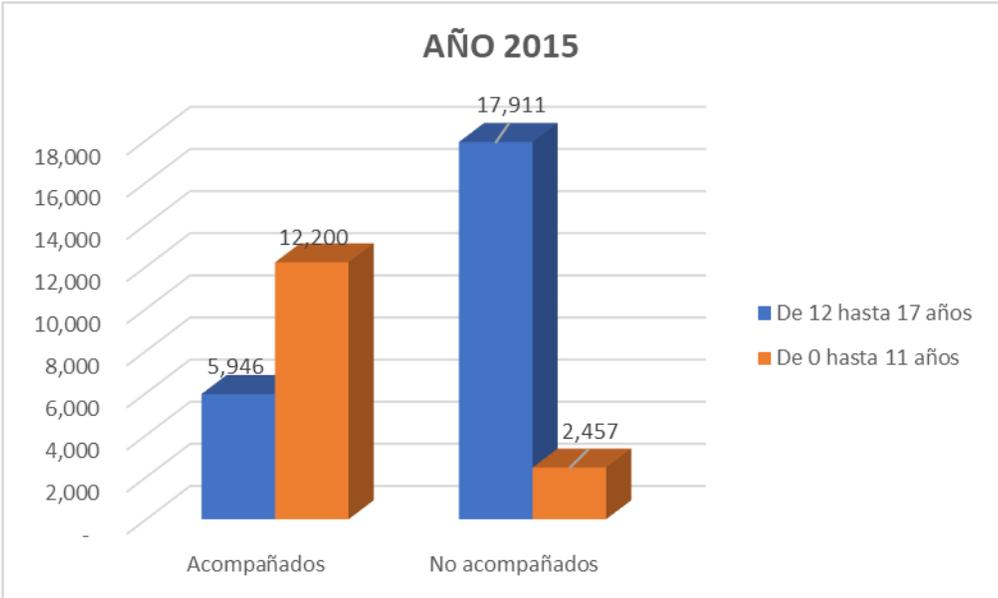
basarse en peligros que enfrentan los menores como migrantes, especialmente si están no acompañados o separados de sus familias. Sin embargo, al investigar denuncias de niños desaparecidos, es crucial considerar las dificultades de recopilación de datos y la capacidad de los niños para actuar. Por ejemplo, un menor podría abandonar un albergue por su propia voluntad para continuar su viaje migratorio.

III. Datos de los menores migrantes en tránsito por México

1) Resultados encontrados

A continuación, se proporcionarán las cifras de menores migrantes no acompañados presentados ante las autoridades migratorias desde los años 2015 a 2022. Estos se clasificarán por grupos de edad: de los 0 a los 11 años y de los 12 a los 17 años. Asimismo, se clasificará en cada grupo si viajaban acompañados o no acompañados. Posteriormente, para cada año la investigación se centró en el origen de los niños sólo enfocados en los países del triángulo norte.

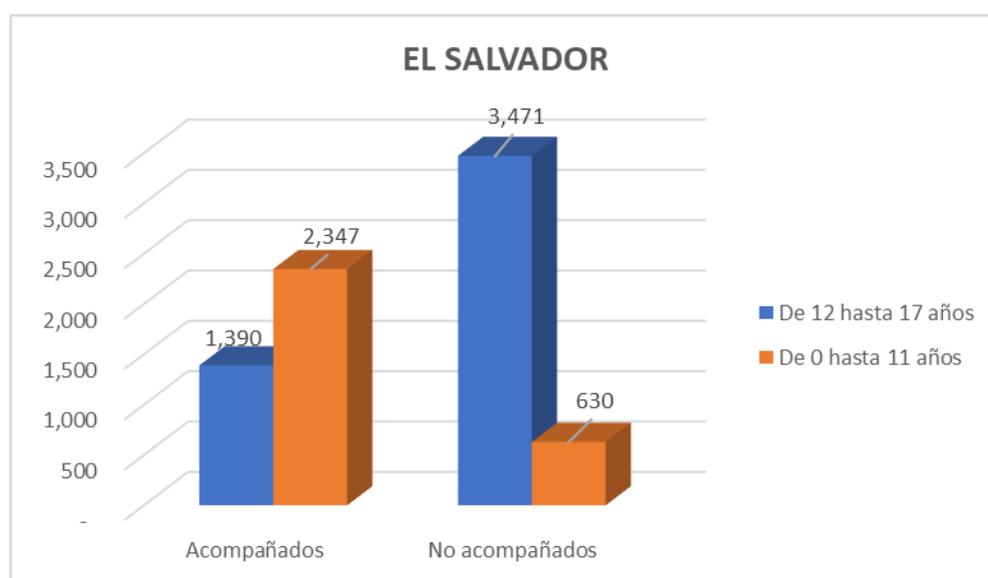
* Año 2015



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2015 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2015 en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 12,200 niños viajaban acompañados y 2,457 viajaban no acompañados mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 5,946 viajaban acompañados y 17,911 no lo estaban.

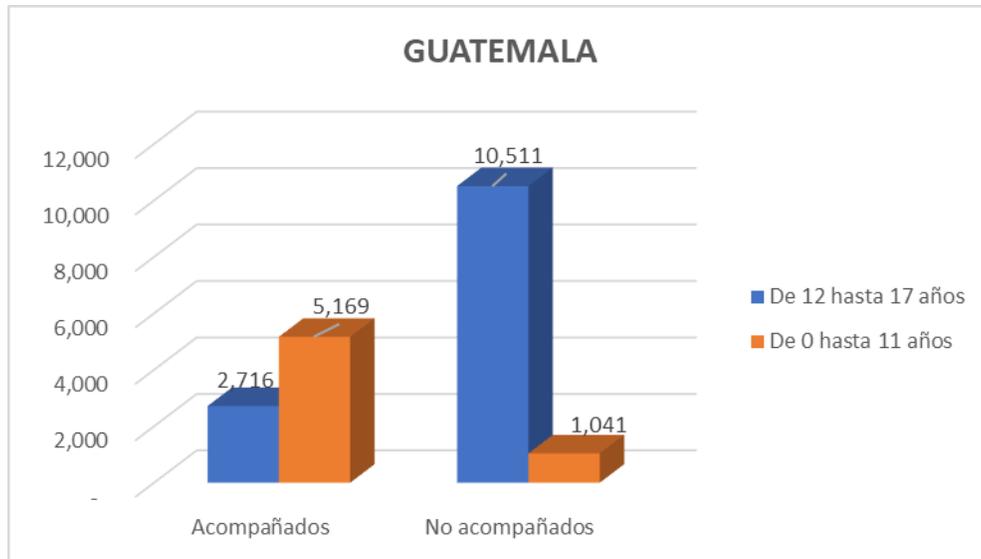
Estas cifras representan el total de 2015, a continuación, se presentarán las cifras pertenecientes a El Salvador, Guatemala y Honduras, que representan a la mayoría.



Elaboración Propia

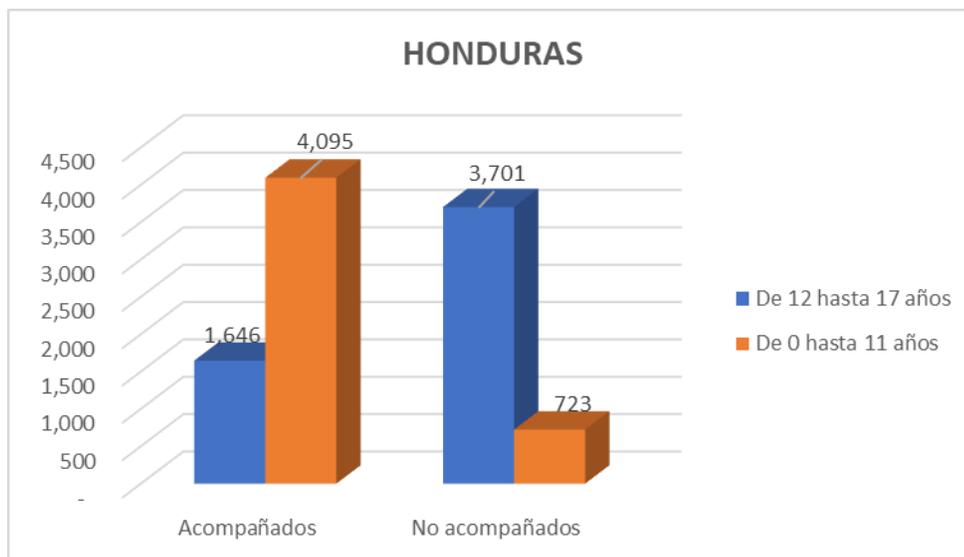
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2015 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2015, entre niños provenientes de El Salvador, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 2,347 niños viajaban acompañados y 630 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 1,390 viajaban acompañados y 3,471 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2015 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

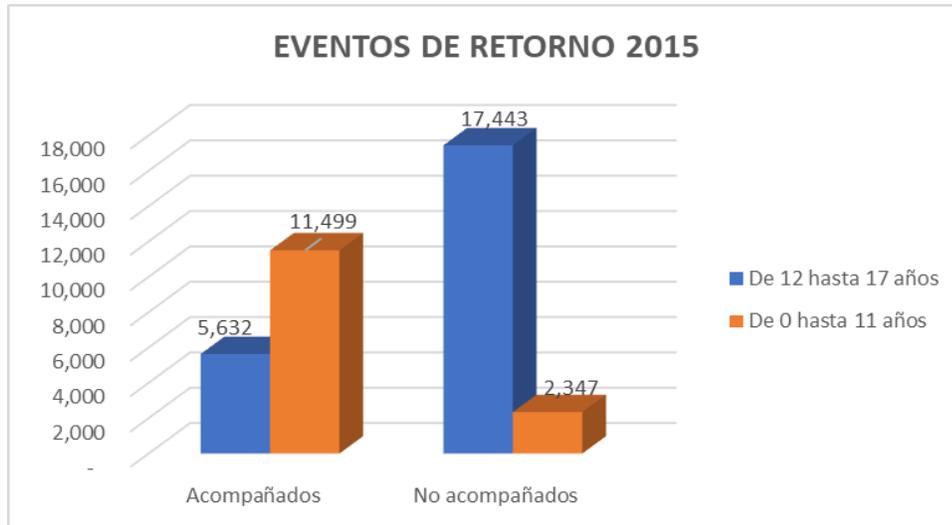
En el año 2015, entre niños provenientes de Guatemala, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 5,169 niños viajaban acompañados y 1,041 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 2,716 viajaban acompañados y 10,511 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2015 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2015, entre niños provenientes de Honduras, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 4,095 niños viajaban acompañados y 723 viajaban no

acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 1,646 viajaban acompañados y 3,701 no lo estaban.

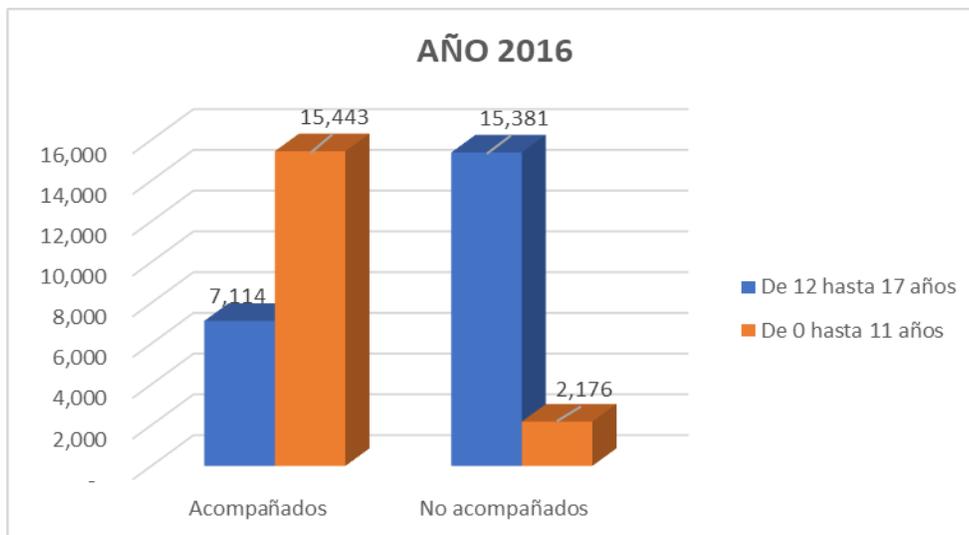


Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2015 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Para el año 2015, del total general de niños migrantes se realizó el retorno, en los grupos de 0 a 11 años de 11,499 de los niños que llegaron acompañados y 2,347 de los no acompañados. Asimismo, del grupo entre 12 a 17 años se retornó a 5,632 de los niños que llegaron acompañados y 17,443 de los no acompañados.

*** Año 2016**

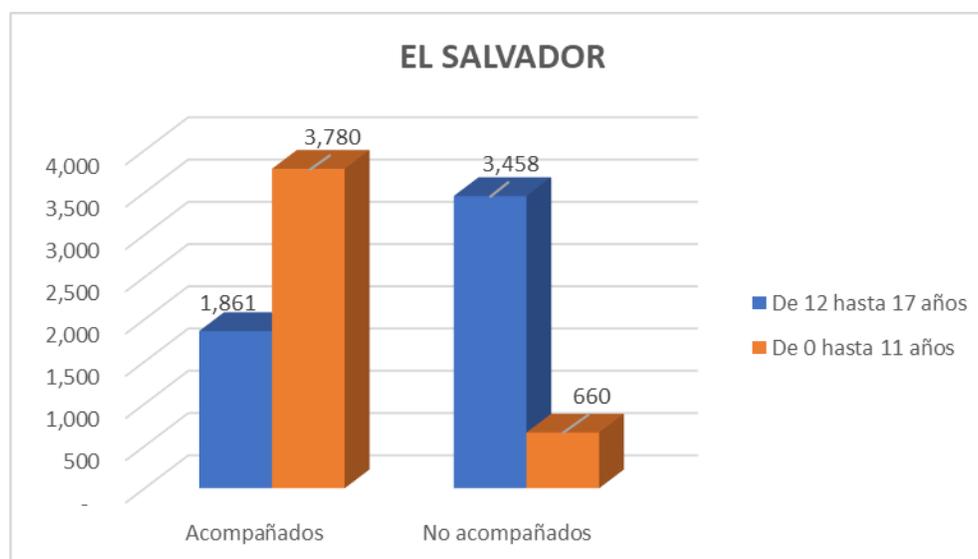


Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2016 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2016 en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 15,443 niños viajaban acompañados y 2,176 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 7,114 viajaban acompañados y 15,381 no lo estaban.

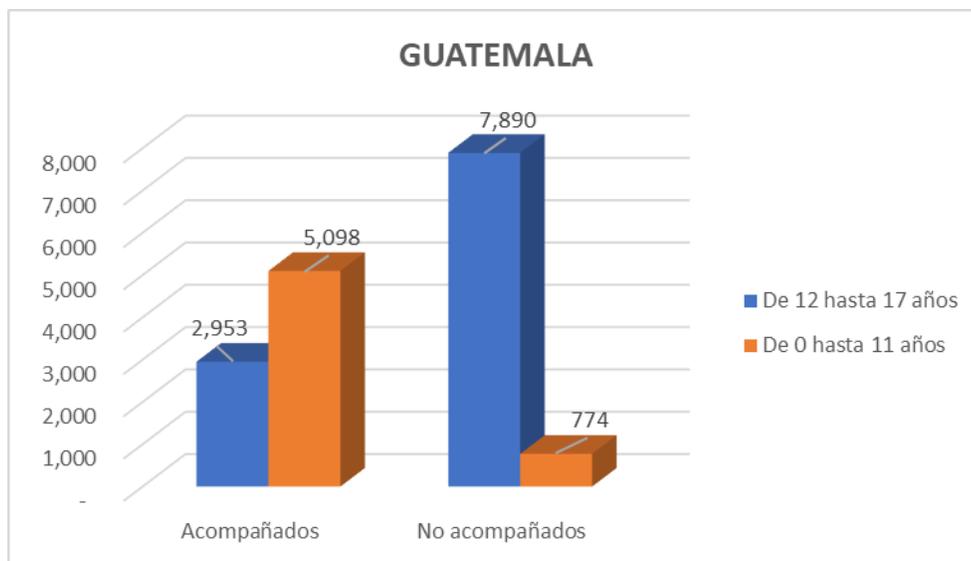
Estas cifras representan el total de 2016, a continuación, se presentarán las cifras pertenecientes a El Salvador, Guatemala y Honduras, que representan a la mayoría de los países de origen del conjunto total de niños migrantes recibidos durante ese año.



Elaboración Propia

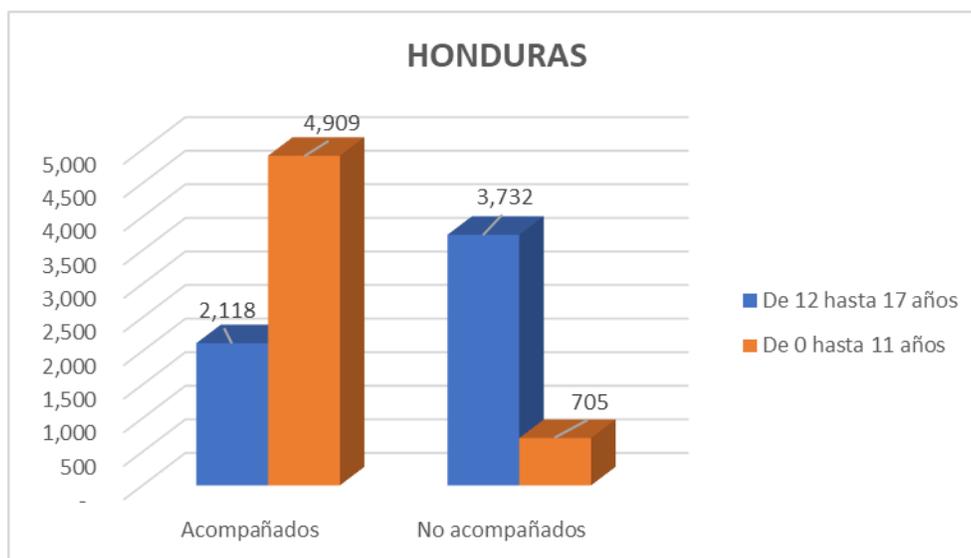
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2016 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2016, entre niños provenientes de El Salvador, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 3,780 niños viajaban acompañados y 660 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 1,861 viajaban acompañados y 3,458 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2016 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

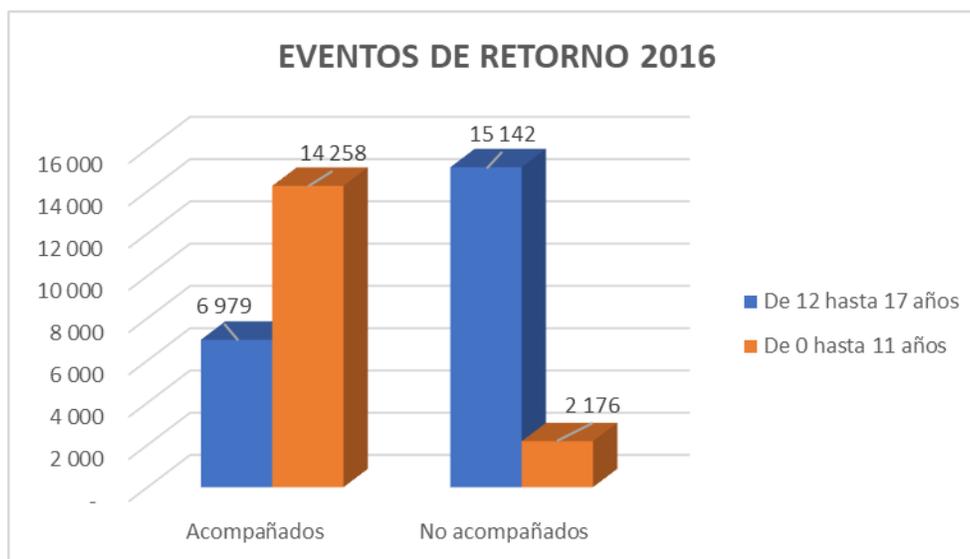
En el año 2016, entre niños provenientes de Guatemala, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 5,098 niños viajaban acompañados y 774 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 2,953 viajaban acompañados y 7,890 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2016 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2016, entre niños provenientes de Honduras, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 4,909 niños viajaban acompañados y 705 viajaban no

acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 2,118 viajaban acompañados y 3,732 no lo estaban.



Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2016 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Para el año 2016, del total general de niños migrantes se realizó el retorno, en los grupos de 0 a 11 años de 14,258 de los niños que llegaron acompañados y 2,176 de los no acompañados. Asimismo, del grupo entre 12 a 17 años se retornó a 6,979 de los niños que llegaron acompañados y 15,142 de los no acompañados.

*** Año 2017**

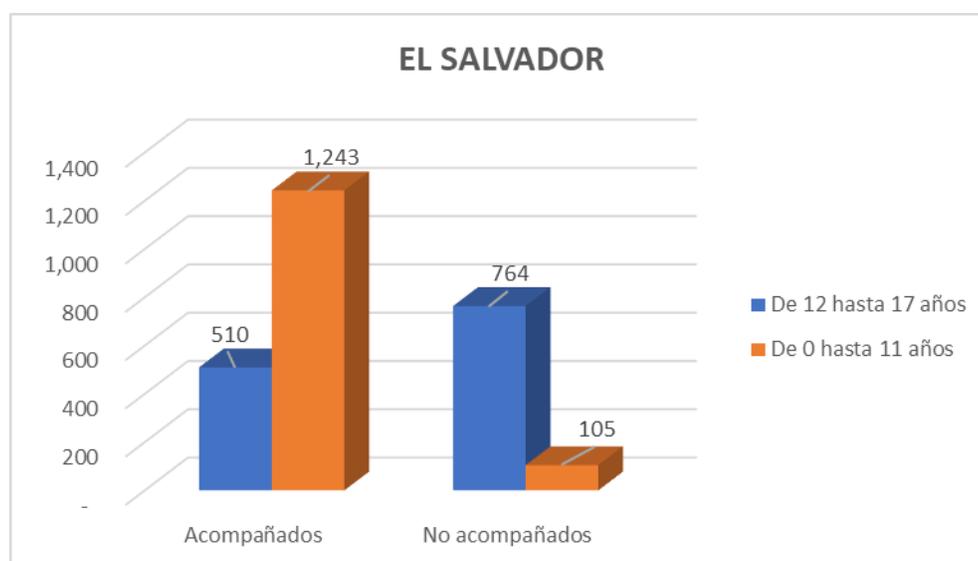


Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2017 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2017 en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 7,334 niños viajaban acompañados y 490 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 3,406 viajaban acompañados y 6,836 no lo estaban.

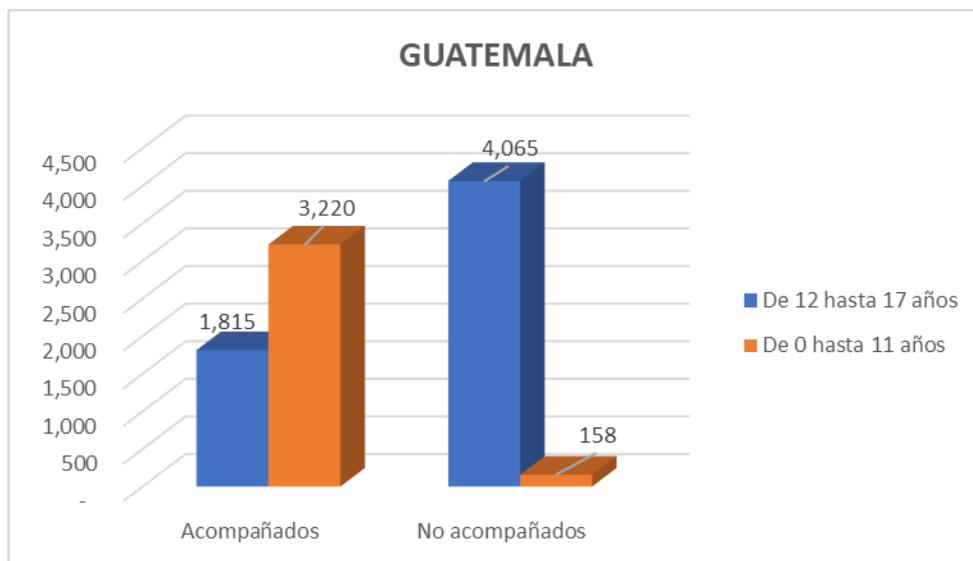
Estas cifras representan el total de 2017, a continuación, se presentarán las cifras pertenecientes a El Salvador, Guatemala y Honduras, que representan a la mayoría de los países de origen del conjunto total de niños migrantes recibidos durante ese año.



Elaboración Propia

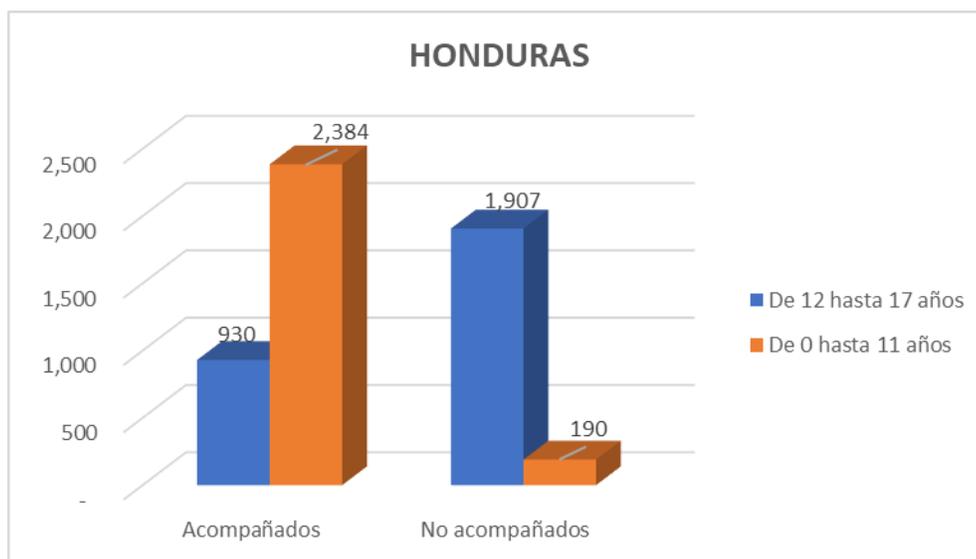
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2017 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2017, entre niños provenientes de El Salvador, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 1,243 niños viajaban acompañados y 105 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 510 viajaban acompañados y 764 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2017 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

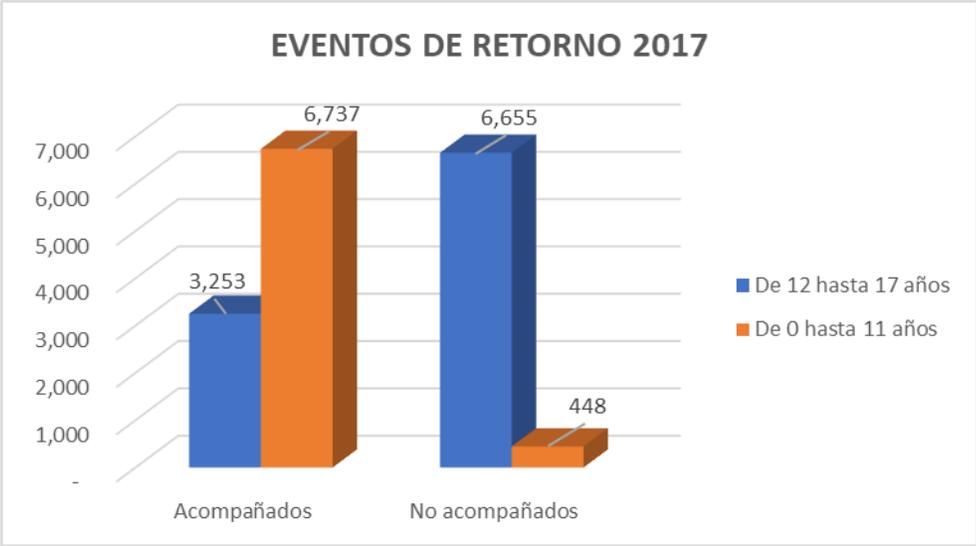
En el año 2017, entre niños provenientes de Guatemala, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 3,220 niños viajaban acompañados y 158 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 1,815 viajaban acompañados y 4,065 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2017 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2017, entre niños provenientes de Honduras, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 2,384 niños viajaban acompañados y 190 viajaban no

acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 930 viajaban acompañados y 1,907 no lo estaban.



Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2017 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Para el año 2017, del total general de niños migrantes se realizó el retorno, en los grupos de 0 a 11 años de 6,737 de los niños que llegaron acompañados y 448 de los no acompañados. Asimismo, del grupo entre 12 a 17 años se retornó a 3,253 de los niños que llegaron acompañados y 6,655 de los no acompañados.

*** Año 2018**

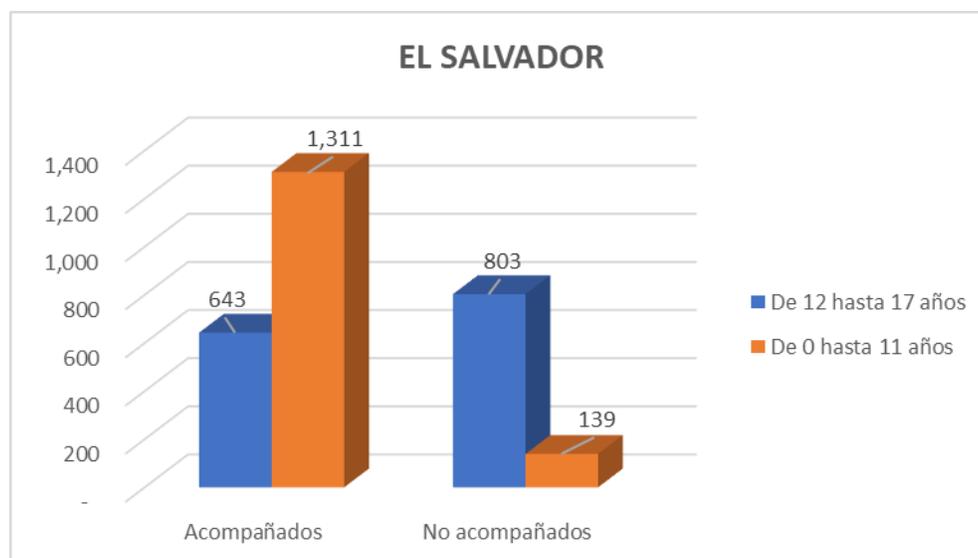


Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2018 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2018 en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 13,207 niños viajaban acompañados y 1,114 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 6,601 viajaban acompañados y 8,336 no lo estaban.

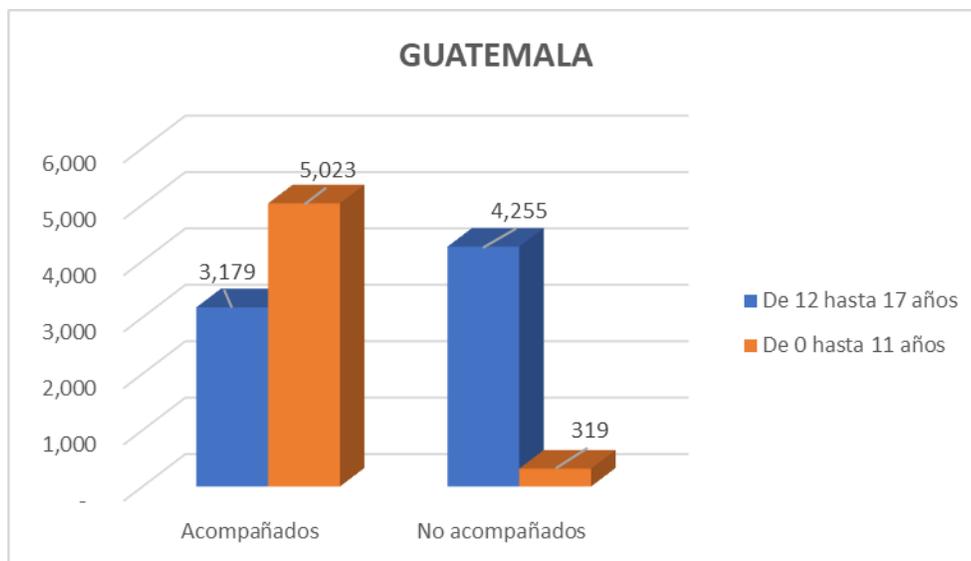
Estas cifras representan el total de 2018, a continuación, se presentarán las cifras pertenecientes a El Salvador, Guatemala y Honduras, que representan a la mayoría de los países de origen del conjunto total de niños migrantes recibidos durante ese año.



Elaboración Propia

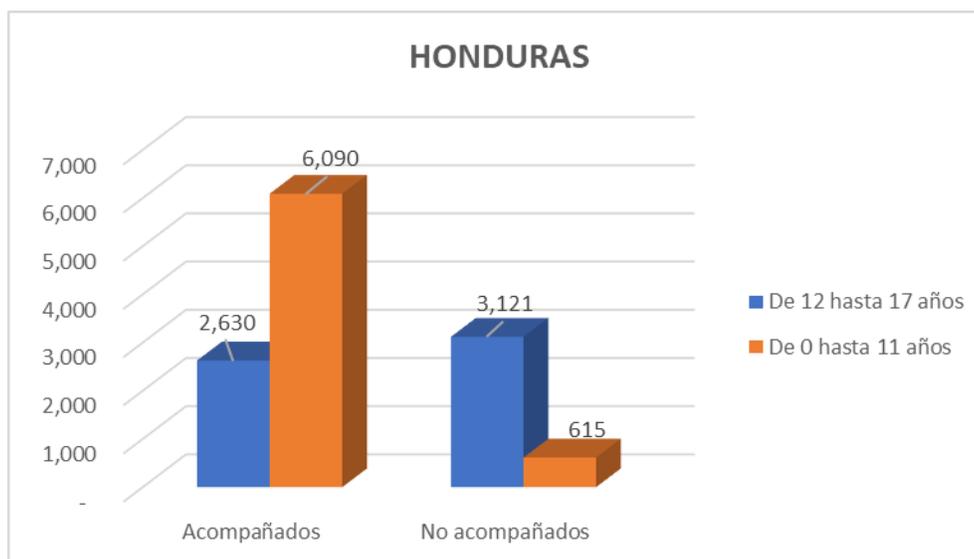
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2018 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2018, entre niños provenientes de El Salvador, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 1,311 niños viajaban acompañados y 139 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 643 viajaban acompañados y 803 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2018 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2018, entre niños provenientes de Guatemala, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 5,023 niños viajaban acompañados y 319 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 3,179 viajaban acompañados y 4,255 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2018 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2018, entre niños provenientes de Honduras, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 6,090 niños viajaban acompañados y 615 viajaban no

acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 2,630 viajaban acompañados y 3,121 no lo estaban.

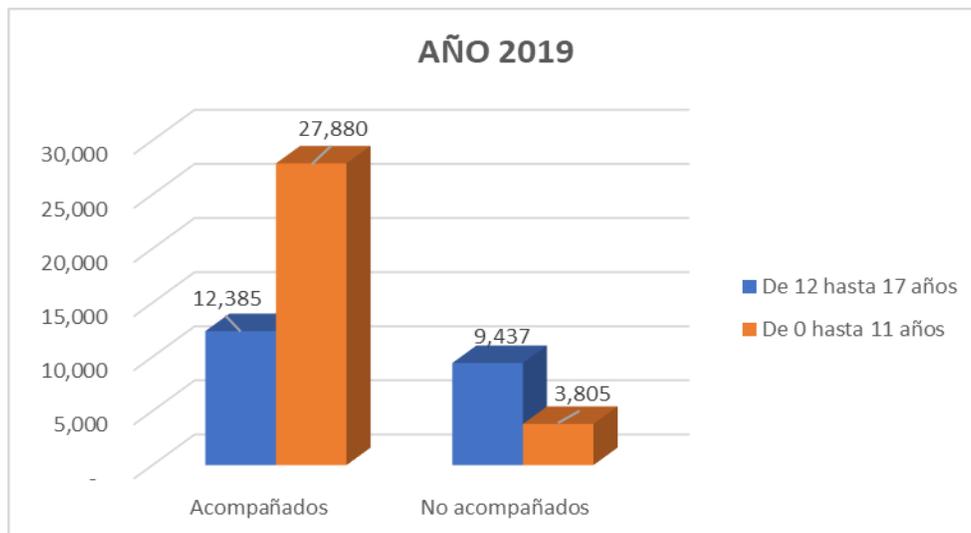


Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2018 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Para el año 2018, del total general de niños migrantes se realizó el retorno, en los grupos de 0 a 11 años de 11,823 de los niños que llegaron acompañados y 1,042 de los no acompañados. Asimismo, del grupo entre 12 a 17 años se retornó a 6,250 de los niños que llegaron acompañados y 8,074 de los no acompañados.

*** Año 2019**

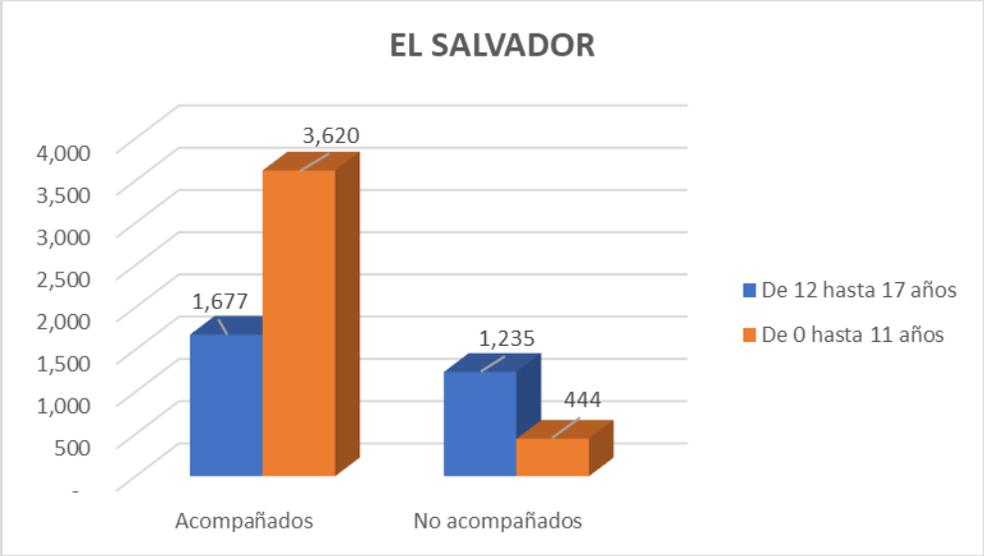


Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2019 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

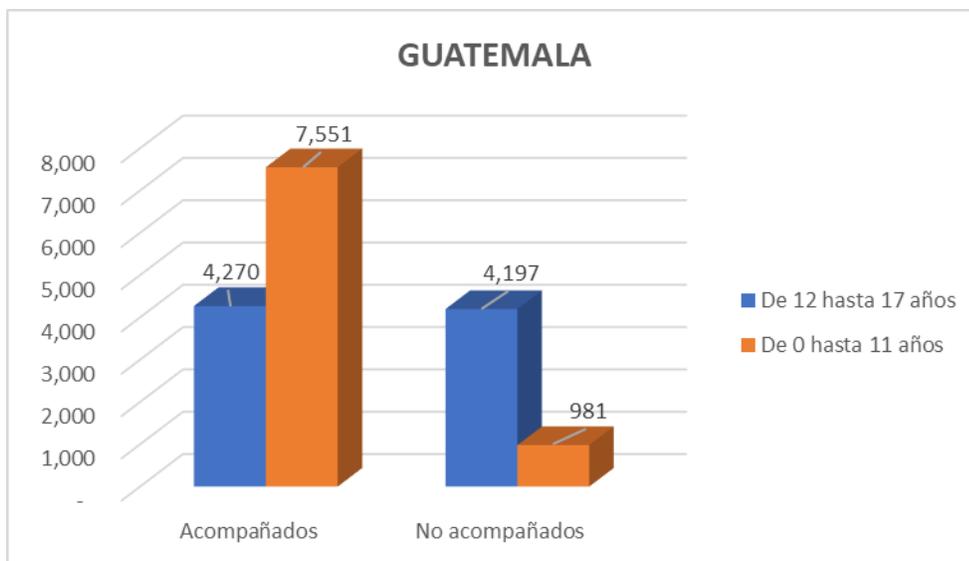
En el año 2019 en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 27,880 niños viajaban acompañados y 3,805 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 12,385 viajaban acompañados y 9,437 no lo estaban.

Estas cifras representan el total de 2019, a continuación, se presentarán las cifras pertenecientes a El Salvador, Guatemala y Honduras, que representan a la mayoría de los países de origen del conjunto total de niños migrantes recibidos durante ese año.



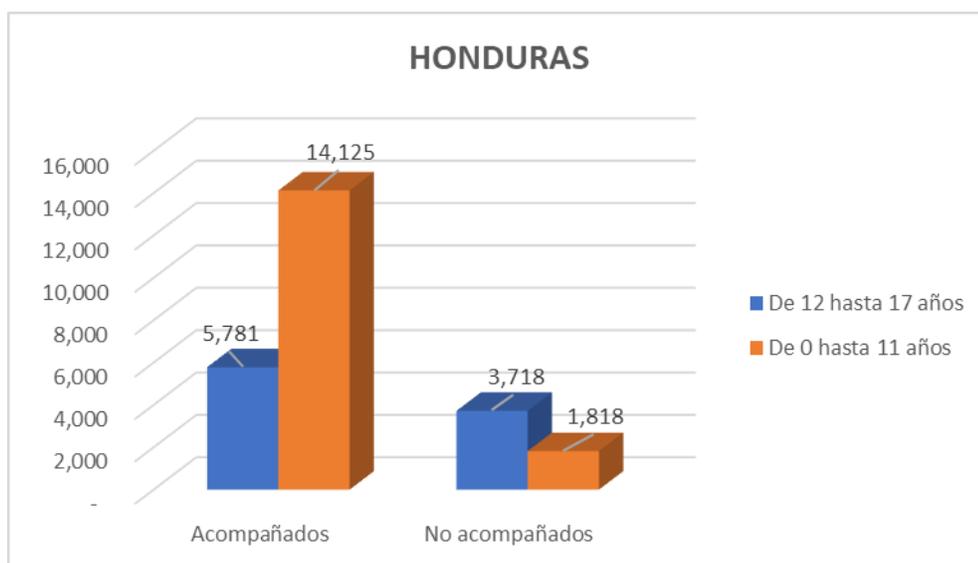
Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2019 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2019, entre niños provenientes de El Salvador, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 3,620 niños viajaban acompañados y 444 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 1,677 viajaban acompañados y 1,235 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2019 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

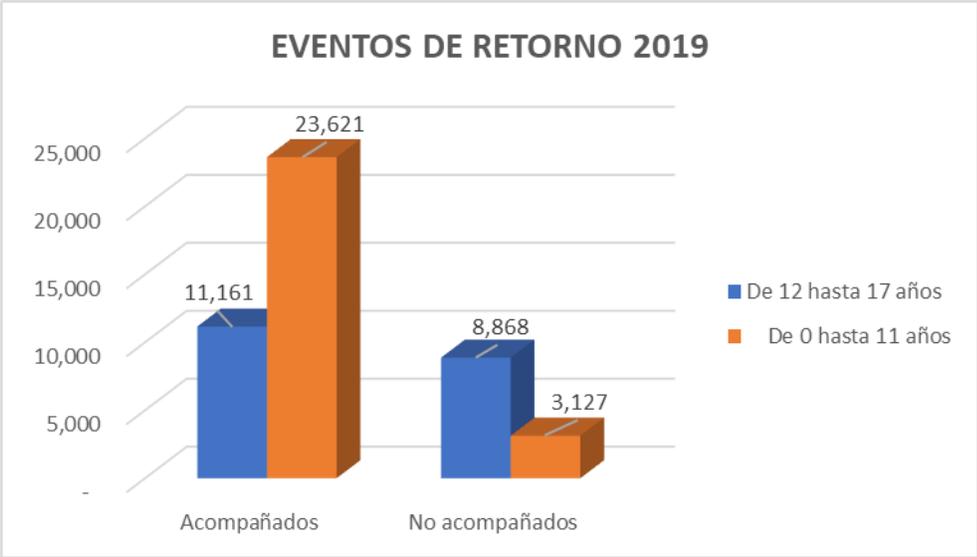
En el año 2019, entre niños provenientes de Guatemala, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 7,551 niños viajaban acompañados y 981 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 4,270 viajaban acompañados y 4,197 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2019 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2019, entre niños provenientes de Honduras, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 14,125 niños viajaban acompañados y 1,818 viajaban no

acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 5,781 viajaban acompañados y 3,718 no lo estaban.



Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2019 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Para el año 2019, del total general de niños migrantes se realizó el retorno, en los grupos de 0 a 11 años de 23,621 de los niños que llegaron acompañados y 3,127 de los no acompañados. Asimismo, del grupo entre 12 a 17 años se retornó a 11,161 de los niños que llegaron acompañados y 8,868 de los no acompañados.

*** Año 2020**

En el caso de las estadísticas de este año, en el Boletín Estadístico Anual se especifica que:

Las cifras de este año fueron afectadas por declaración de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID- 19, causada por el virus SARS-CoV-2, declarada por la Organización Mundial de la Salud, que detonó un cierre de fronteras de distintos países y a la modificación de protocolos y procedimientos previamente establecidos, dichas

modificaciones limitaron las operaciones y redujo los flujos de personas entre los países.²³⁴



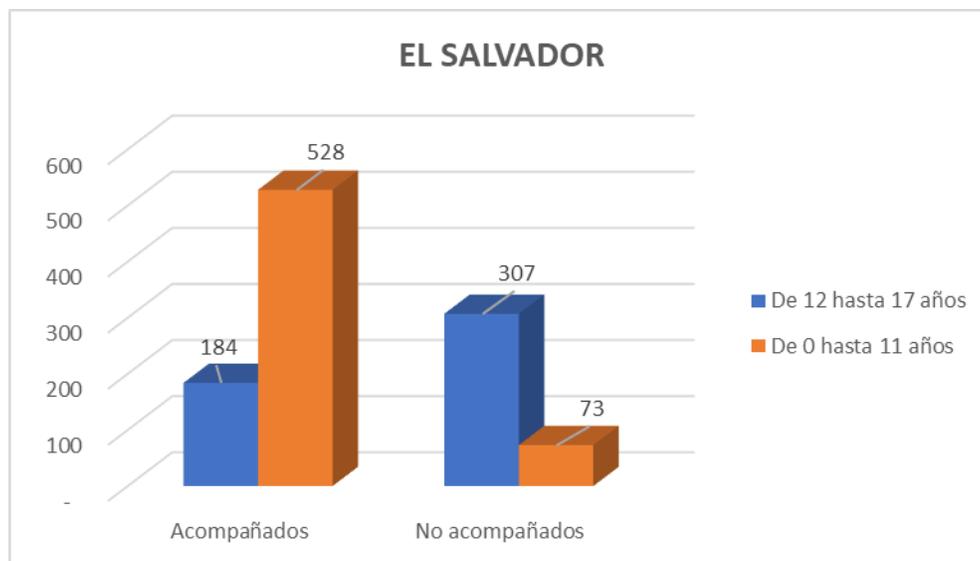
Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2020 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2020 en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 4,532 niños viajaban acompañados y 453 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 2,023 viajaban acompañados y 4,254 no lo estaban.

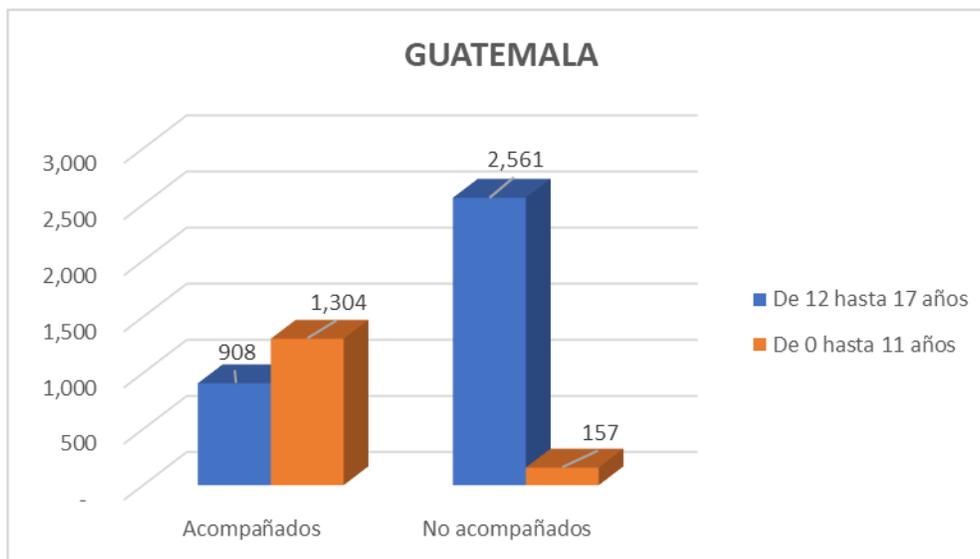
Estas cifras representan el total de 2020, a continuación, se presentarán las cifras pertenecientes a El Salvador, Guatemala y Honduras, que representan a la mayoría de los países de origen del conjunto total de niños migrantes recibidos durante ese año.

²³⁴ Personas en situación migratoria irregular (antes, extranjeros presentados y devueltos), 2020 en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2020&Secc=3>



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2020 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

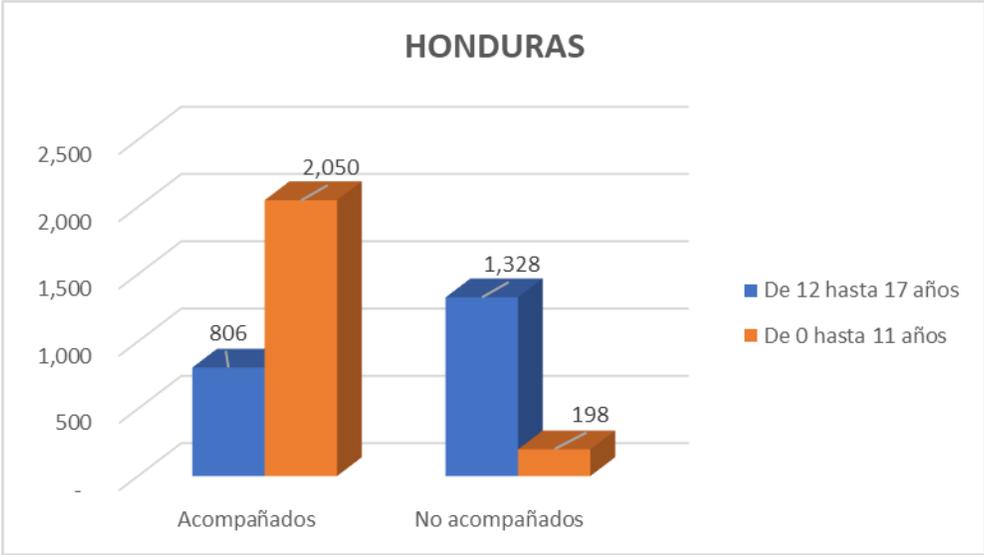
En el año 2020, entre niños provenientes de El Salvador, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 528 niños viajaban acompañados y 73 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 184 viajaban acompañados y 307 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2020 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

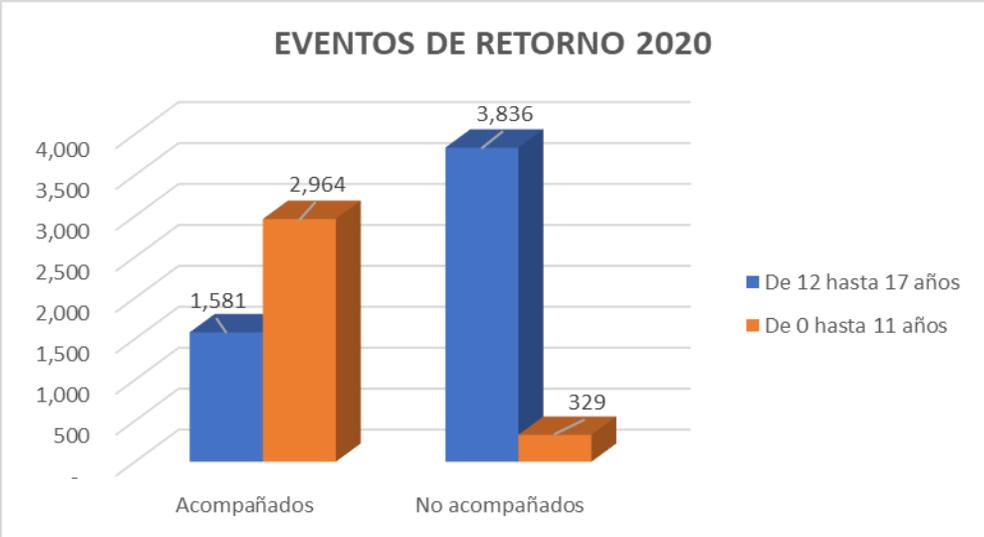
En el año 2020, entre niños provenientes de Guatemala, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 1,304 niños viajaban acompañados y 157 viajaban

no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 908 viajaban acompañados y 2,561 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2020 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2020, entre niños provenientes de Honduras, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 2,050 niños viajaban acompañados y 198 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 806 viajaban acompañados y 1,328 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2020 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Para el año 2020, del total general de niños migrantes se realizó el retorno, en los grupos de 0 a 11 años de 2,964 de los niños que llegaron acompañados y 329 de los no acompañados. Asimismo, del grupo entre 12 a 17 años se retornó a 1,581 de los niños que llegaron acompañados y 3,836 de los no acompañados.

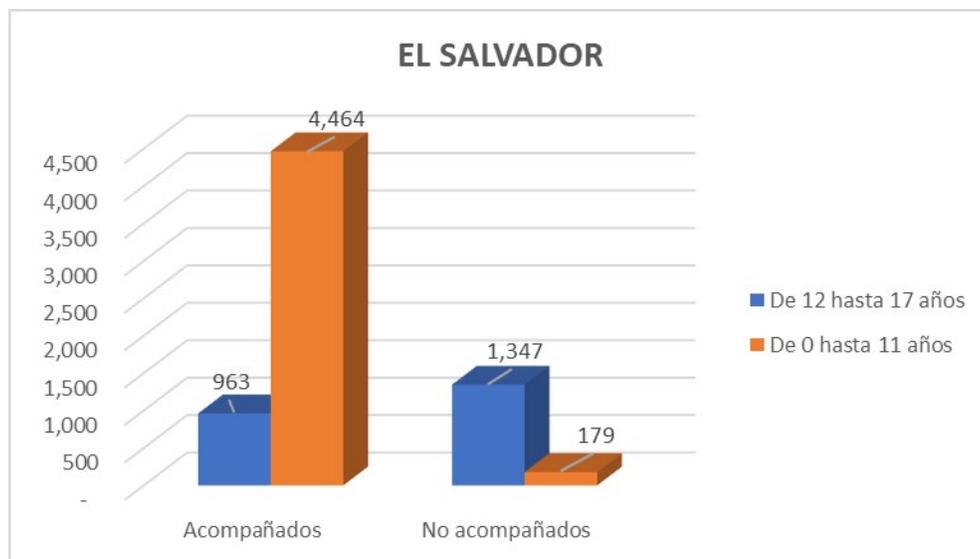
*** Año 2021**



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2021 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

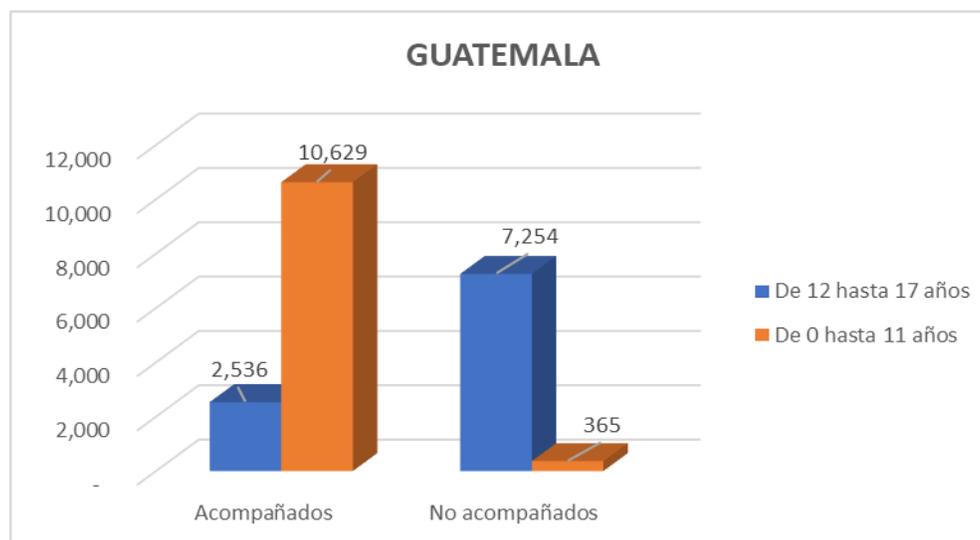
En el año 2021 en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 52,475 niños viajaban acompañados y 1,440 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 10,264 viajaban acompañados y 13,429 no lo estaban.

Estas cifras representan el total de 2021, a continuación, se presentarán las cifras pertenecientes a El Salvador, Guatemala y Honduras, que representan a la mayoría de los países de origen del conjunto total de niños migrantes recibidos durante ese año.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2021 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

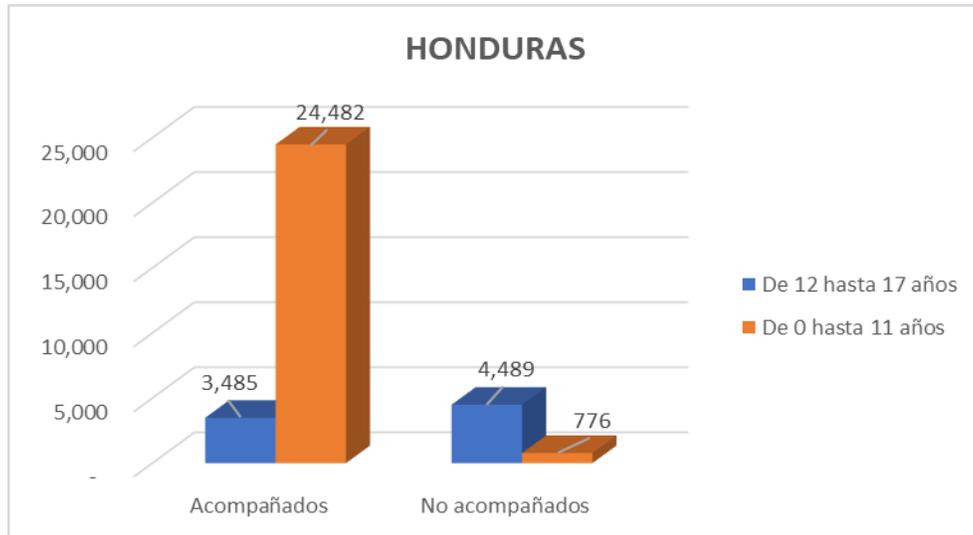
En el año 2021, entre niños provenientes de El Salvador, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 4,464 niños viajaban acompañados y 179 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 963 viajaban acompañados y 1,347 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2021 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

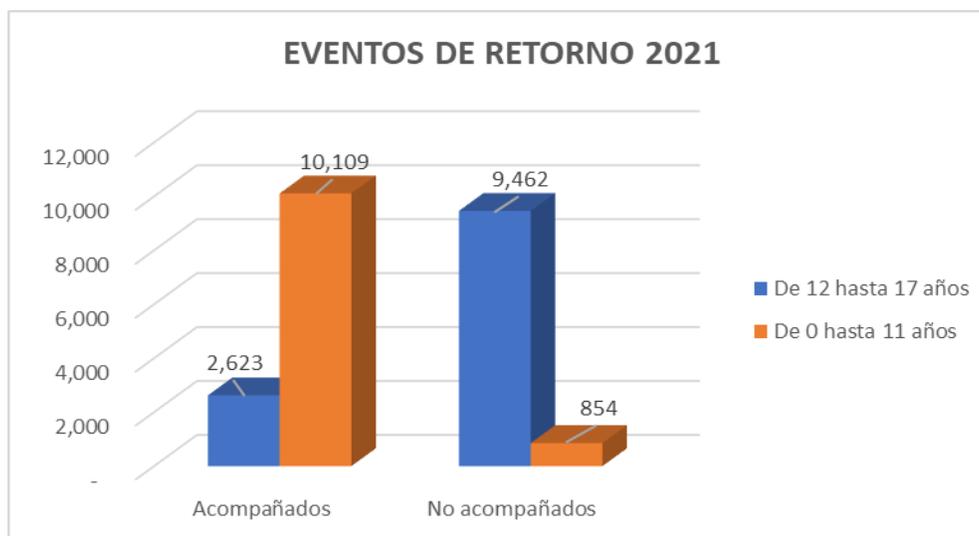
En el año 2021, entre niños provenientes de Guatemala, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 10,629 niños viajaban acompañados y 365 viajaban

no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 2,536 viajaban acompañados y 7,254 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2021 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

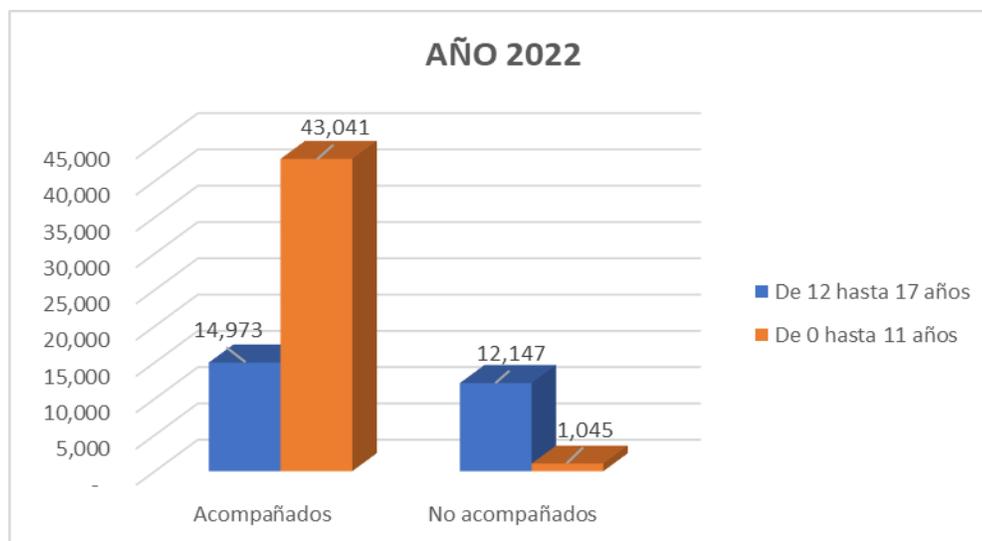
En el año 2021, entre niños provenientes de Honduras, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 24,482 niños viajaban acompañados y 776 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 3,485 viajaban acompañados y 4,489 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2021 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Para el año 2021, del total general de niños migrantes se realizó el retorno, en los grupos de 0 a 11 años de 10,109 de los niños que llegaron acompañados y 854 de los no acompañados. Asimismo, del grupo entre 12 a 17 años se retornó a 2,623 de los niños que llegaron acompañados y 9,462 de los no acompañados.

*** Año 2022**

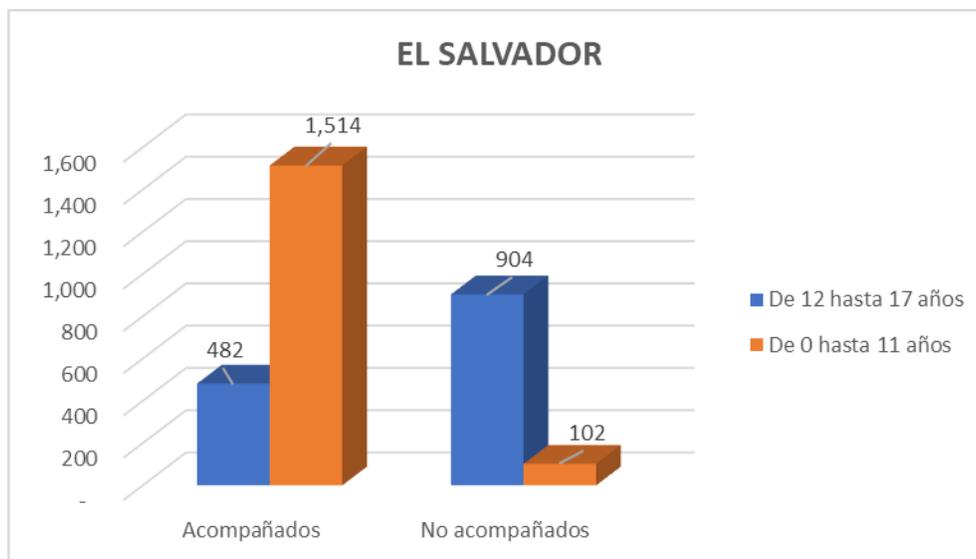


Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2022 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

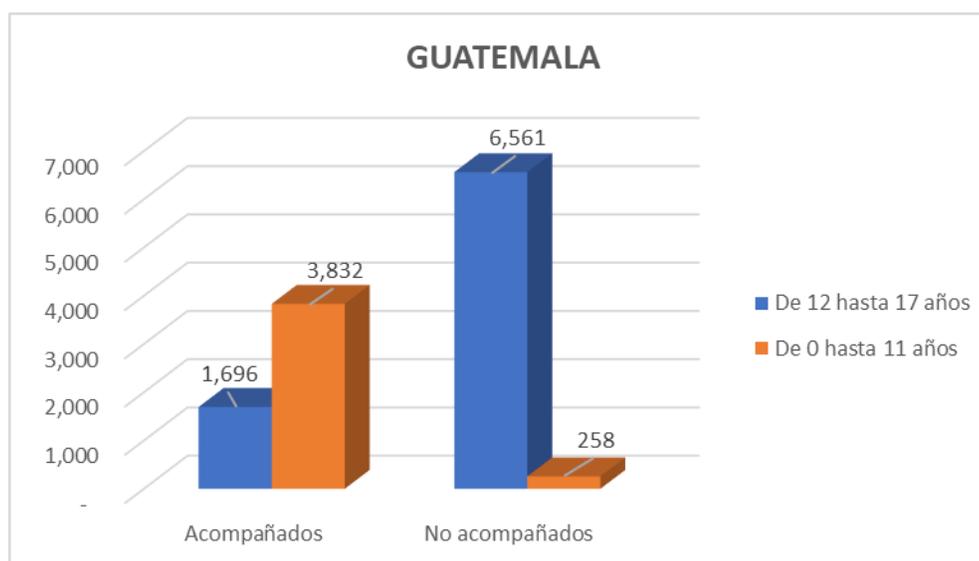
En el año 2022 en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 43,041 niños viajaban acompañados y 1,045 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 14,973 viajaban acompañados y 12,147 no lo estaban.

Estas cifras representan el total de 2022, a continuación, se presentarán las cifras pertenecientes a El Salvador, Guatemala y Honduras, que representan a la mayoría de los países de origen del conjunto total de niños migrantes recibidos durante ese año.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2022 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

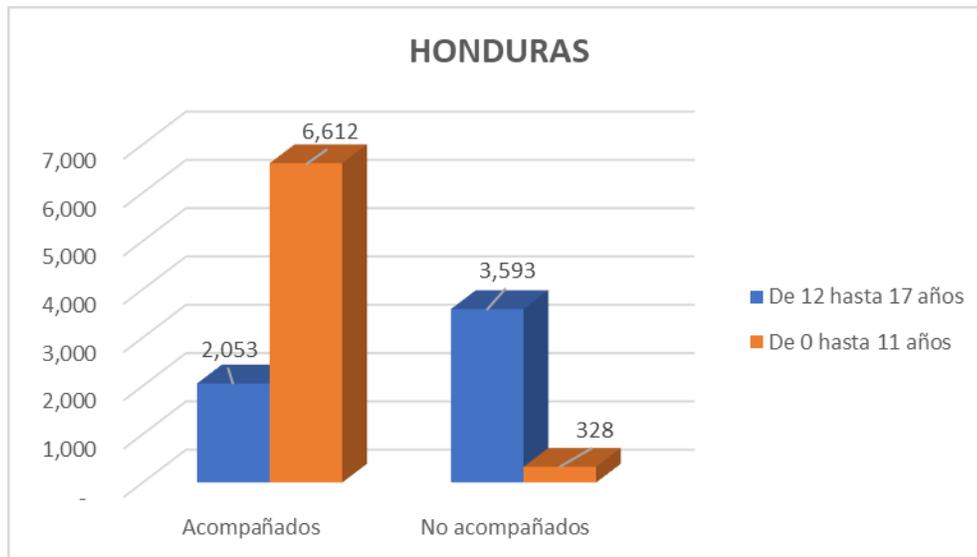
En el año 2022, entre niños provenientes de El Salvador, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 1,514 niños viajaban acompañados y 102 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 482 viajaban acompañados y 904 no lo estaban.



Elaboración Propia
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2022 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2022, entre niños provenientes de Guatemala, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 3,832 niños viajaban acompañados y 258 viajaban

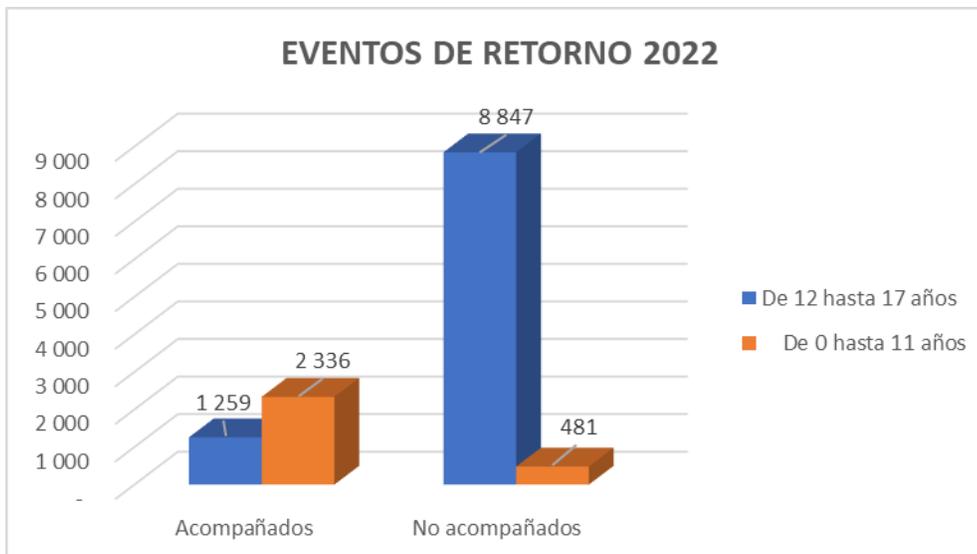
no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 1,696 viajaban acompañados y 6,561 no lo estaban.



Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2021 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

En el año 2022, entre niños provenientes de Honduras, en el grupo de 0 hasta 11 años se encontró que 6,612 niños viajaban acompañados y 328 viajaban no acompañados; mientras que en el grupo de 12 hasta 17 años 2,053 viajaban acompañados y 3,593 no lo estaban.



Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2022 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Para el año 2022, del total general de niños migrantes se realizó el retorno, en los grupos de 0 a 11 años de 2,336 de los niños que llegaron acompañados y 481 de los no acompañados. Asimismo, del grupo entre 12 a 17 años se retornó a 1,259 de los niños que llegaron acompañados y 8,847 de los no acompañados.

2) Análisis de Resultados

Después de la revisión de los datos de los Boletines Estadísticos Anuales entre los años 2015 y 2022 generados por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas perteneciente a las Secretaría de Gobernación (SEGOB), específicamente en lo referido a la presentación y devolución de menores se pudo, por grupos de edad y por condición, ya sea acompañados o no acompañados se pudo observar ciertas tendencias.

En principio el número de niños no acompañados presentados entre el 2015 y el 2018 es más alto que el de acompañados, aunque afortunadamente ha ido a la baja a partir del 2019, sin embargo, sigue siendo alarmante la cifra de miles de niños que viajan no acompañados. Esto a su vez responde a otra tendencia encontrada y es que la mayoría de niños en el grupo de 12 a 17 años suelen viajar no acompañados.

Ahora bien, esta tendencia a la baja es el resultado del cambio y endurecimiento de las políticas migratorias de EEUU. Empezando por la política de tolerancia cero, implementada por el gobierno de Donald Trump, que exigía que todos los adultos que cruzaran la frontera de Estados Unidos sin autorización fueran detenidos y procesados penalmente. Esto aplicó también para los niños migrantes no acompañados, y aquellos que viajaban con sus padres fueron separados de estos y enviados a centros de detención de menores.

Por otro lado, se implementó el Protocolo de Protección de Migrantes (MPP), también conocido como "Quédate en México", que obligaba a los solicitantes de asilo que llegaban a la frontera entre Estados Unidos y México a esperar la resolución de sus casos en México. Esto hizo que fuera más difícil para los niños migrantes no acompañados acceder al proceso de asilo en Estados Unidos.

Asimismo, la finalización del Estatus de Protección Temporal (TPS). Este era un programa que otorgaba protección temporal a los migrantes que residían en Estados Unidos de manera irregular y que provenían de países en conflicto o con desastres naturales. En 2018, el gobierno de Trump finalizó el TPS para algunos países, lo que dejó a miles de migrantes sin protección legal en Estados Unidos.

A pesar de esto el número de niños migrantes, sigue aumentando cada año, con excepción del año 2020 por la contingencia de la pandemia de COVID-19, que como fue mencionado *supra* tuvo un impacto directo en el movimiento de personas por las diferentes políticas de control fronterizo que se implementaron en el momento. En el siguiente gráfico puede apreciarse esa tendencia en el incremento del flujo migratorio de niñas, niños y adolescentes migrantes, recordando que se toma como punto de referencia el número de niños presentados.



Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual del 2015 al 2022 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Otra tendencia detectada fue con respecto al número de niños que fueron devueltos a su país de origen. En principio se pudo apreciar que casi la misma cantidad de niños presentados eran devueltos, pero esto cambió en el 2021 como puede apreciarse en el siguiente gráfico:



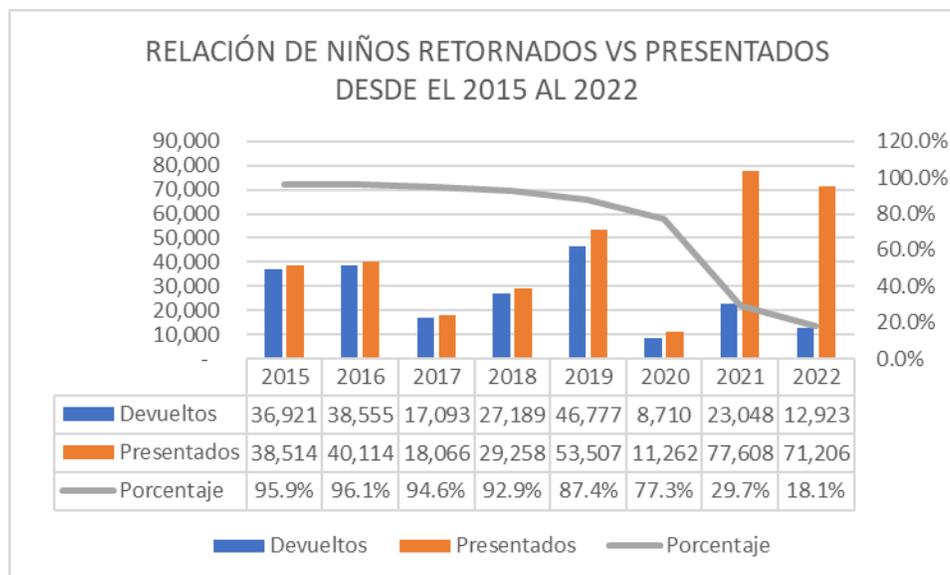
Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual del 2015 al 2022 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Esto tiene su respuesta en un aspecto que ya fue mencionado en capítulos anteriores: la reforma a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en la que, entre otros temas, se establece el tipo de alojamiento al que deben acceder las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) migrantes que viajan solos o acompañados y las medidas de protección a las que tienen derecho, la cual fue publicada el 11 de enero de 2021 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Asimismo, se creó el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), y dentro de este una Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, la cual a su vez desarrolló Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración.

El resultado de estas políticas puede verse más claramente reflejado en la siguiente gráfica donde se muestra la relación niños devueltos presentados y su evolución en el tiempo:



Elaboración Propia

Fuente: Boletín Estadístico Anual del 2015 al 2022 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

Por otra parte, como se mencionó al inicio de esta sección se tomaron como punto de referencias las cifras de niños migrantes provenientes de los países que conforman el triángulo norte: Guatemala, Honduras y El Salvador. Estos países, como ya se mencionó en capítulos anteriores, representan el mayor porcentaje del origen de niños migrantes, sin embargo, se pudo observar que a partir de año 2021 empezaron a disminuir esas cifras por dos razones: la primera el número de niños provenientes de El Salvador disminuyó, y por otra parte, hubo incremento drástico en la migración de niños provenientes Nicaragua, Brasil y Chile.

En el año 2021, el número de niños presentados provenientes de Nicaragua fue de 2,152; de Brasil 7,253 y de Chile 2,405.²³⁵ Esta tendencia ha continuado en el 2022 donde Nicaragua acumula un total de 4,143 niños presentados casi duplicando el año anterior e incluso superando las cifras de El Salvador que para ese año se presentaron 3,002 niños de esa nacionalidad. Asimismo, para ese año se sumaron Venezuela, Colombia y Ecuador con 12,575, 6,802 y 6,153, respectivamente.²³⁶

²³⁵ Boletín Estadístico Anual 2021.

²³⁶ Boletín Estadístico Anual 2022.

Cabe destacar que la pandemia de COVID-19, así como las correspondientes situaciones coyunturales de los países latinoamericanos han tenido sin duda un impacto en el cambio de las cifras.

IV. La situación de la niñez migrante en tránsito por México durante la pandemia de COVID-19

El año 2020 resultó ser un periodo definido por la crisis sanitaria del COVID-19 tanto para México como para el mundo entero. La repercusión de esta pandemia en los derechos humanos fue evidente en el aumento de peticiones para la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales se originaron debido a los retos que enfrentaron las autoridades para mantener o adecuar la oferta de servicios habituales a las restricciones impuestas por la lucha contra el virus. Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, sólo en el año 2020, 8,503 fueron devueltos a El Salvador, Guatemala, Honduras desde México.²³⁷

Cabe destacar que durante este periodo México desde el 24 de marzo de 2020, implementó la interrupción de los plazos y términos jurídicos en los procedimientos administrativos de la Secretaría de Gobernación, incluidos aquellos correspondientes a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, salvo en lo que respecta a las peticiones de asilo. Esta medida resultó en una extensión adicional de los ya prolongados periodos para la toma de decisiones, establecimiento de fechas y realización de entrevistas, entre otros procesos, especialmente en situaciones que afectaban a menores de edad.²³⁸

Los derechos de las mujeres y de las y los menores migrantes a los servicios básicos, incluidos vivienda, agua, saneamiento e higiene (WASH, por sus siglas en inglés), alimentación, protección, educación y atención médica se violan con frecuencia en los países de origen, tránsito, destino y retorno. Las políticas

²³⁷ Boletín Estadístico Anual 2020 (Unidad de Política Migratoria, SEGOB)

²³⁸ Gutiérrez López, Eduardo y Amador Magaña, Diego, 2023, "El (des)interés superior de la niñez durante la pandemia por covid-19: El caso de las políticas migratorias de México y Estados Unidos", en Ortega Velázquez, Elisa (coord.), *Niñez migrante: entre el control y la protección. Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de Covid-19*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

adoptadas por algunos gobiernos también afectaron el acceso de las niñas y los niños a la seguridad y la protección internacional.

El tratamiento a los niños migrantes durante su paso por la frontera revela que, a pesar de la existencia de un marco de protección legal que obliga a los estados a buscar formas de atención preferente para asegurar el acceso y disfrute de derechos humanos para estos menores, esto no ha sido suficiente para garantizarles un trato digno. La crisis del COVID-19 ha evidenciado que la prioridad estatal frente a este grupo se centra en su condición migratoria, dejándolos fuera de las acciones de protección especial y validando el desamparo sistemático de una población vulnerable, que se encuentra en medio de situaciones de violencia y riesgo para su salud.²³⁹

Al enfrentarse al inicio de la pandemia del Covid-19, varios países decidieron adoptar estrategias de control sanitario, incluyendo la imposición de restricciones y el cierre de fronteras. En enero de 2020, Estados Unidos tomó medidas al continuar con la deportación de solicitantes de asilo bajo el programa "Quédate en México", posponiendo al mismo tiempo las audiencias para revisar sus solicitudes. Esto resultó en un acumulado de casos pendientes, tanto de solicitudes previas como de nuevas presentadas desde México.²⁴⁰

En marzo de 2020, con el cierre de las fronteras terrestres, EE.UU. introdujo el Título 42, una normativa de salud convertida en herramienta de control migratorio. Esta norma permite a las autoridades sanitarias estadounidenses adoptar acciones de control epidemiológico (mientras se considere que existe un riesgo para la salud pública) que incluyen la expulsión inmediata o la prohibición de ingreso a individuos potencialmente peligrosos para la salud pública, pudiendo enviarlos de regreso a sus países de origen o, por vía terrestre, a México o Canadá, independientemente de su nacionalidad.²⁴¹ De hecho:

²³⁹ Vilaboa Romero, María Elena, 2023, "Decantando las prioridades en materia de atención a la niñez migrante durante la pandemia por COVID-19: los derechos a la igualdad y no discriminación en riesgo", en Ortega Velázquez, Elisa (coord.), *Niñez migrante: entre el control y la protección. Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de Covid-19*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

²⁴⁰ *Idem.*

²⁴¹ *Idem.*

(...) agentes de la Patrulla Fronteriza explicaron que el Título 42 hacía posible enviar inmediatamente después de la detención a niñas, niños y adolescentes mexicanos y no mexicanos hacia México, porque consideraban que si permanecían en Estados Unidos desbordarían los servicios hospitalarios rápidamente, y que las autoridades consulares de México tenían conocimiento de esos procedimientos.²⁴²

Los factores socioeconómicos presentes en dichos países, tales como la pobreza, las inequidades sociales y de género, la violencia, el desplazamiento forzado, la falta de seguridad alimentaria, la desnutrición y los desastres climáticos, incrementaron la susceptibilidad de estas poblaciones ante la pandemia. Asimismo, la estrategia implementada, sin considerar las particularidades de cada grupo, de confinar a la gente en sus hogares para prevenir la propagación del COVID-19 intensificó y profundizó las marcadas desigualdades y falta de equidad prevalecientes en la sociedad mexicana a lo largo de sus distintas regiones. Estas disparidades se vinculan directamente con las diferencias en el acceso a la protección, el ejercicio y la garantía de los derechos humanos antes de la pandemia.²⁴³

En medio de la desigualdad de impactos, los niños y adolescentes se encuentran entre los grupos más vulnerables a sufrir limitaciones y violaciones de sus derechos durante la pandemia de COVID-19. Esto se debe a la persistencia de una perspectiva centrada en los adultos, que no reconoce plenamente su capacidad para participar activamente en los asuntos que afectan a sus comunidades. Esta situación se ha reflejado en la imposición de restricciones severas, como la prohibición prácticamente total del derecho al juego, la recreación, la convivencia familiar, la socialización con sus compañeros y la participación en decisiones relevantes, todo ello en nombre de proteger su salud.²⁴⁴

²⁴² Vilaboa Romero, María Elena, 2023, "Decantando las prioridades en materia de atención a la niñez migrante durante la pandemia por COVID-19: los derechos a la igualdad y no discriminación en riesgo", en Ortega Velázquez, Elisa (coord.), *Niñez migrante: entre el control y la protección. Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de Covid-19*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

²⁴³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe de actividades 2022, III. Grupos de Atención Prioritaria y otros Temas, Niñas, Niños y Adolescentes.

²⁴⁴ *Idem*.

De hecho, en el Plan Operativo de atención a la población migrante ante COVID-19 de la Secretaría de Salud, no se consideró por separado a la niñez migrante y sólo se mencionó en el apartado sobre Acciones para la salud mental en la población migrante “(...) Tener espacios regulados/escalonados con niños y niñas para que puedan desarrollar actividades de juego/ o al menos que tengan material para juegos, películas, etc.”²⁴⁵

El hecho de que la niñez migrante no haya sido considerada de manera independiente en el plan sugiere una falta de atención específica a sus necesidades y circunstancias únicas. Aunque se menciona en el apartado sobre acciones para la salud mental, la inclusión de actividades de juego y entretenimiento es importante, pero no es suficiente para abordar integralmente las necesidades de los niños migrantes. Se requiere un enfoque más amplio que considere aspectos como la educación, el cuidado emocional, la atención médica y la protección de sus derechos. Esta falta de atención diferenciada podría contribuir a una mayor vulnerabilidad y riesgo para este grupo particular durante la pandemia.

Es importante tener presente que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, por lo cual el cumplimiento de todos y cada uno de ellos tiene la misma importancia y debe satisfacerse simultáneamente; además, como estipula la Convención sobre los Derechos del Niño, toda medida que afecte a todos los niños o a un grupo de ellos debe atender a su interés superior, lo cual implica adoptar la decisión que mejor procure el cumplimiento de todos sus derechos.

En su pronunciamiento del 8 de abril de 2020, el Comité de los Derechos del Niño advirtió sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia de COVID-19 en niñas, niños y adolescentes y formuló un llamado a los Estados nacionales a proteger sus derechos y, sobre todo, a considerar que las restricciones a los derechos deben imponerse sólo cuando sea necesario, ser proporcionadas y mantenerse al mínimo absoluto.

Ante los enormes retos que representó la pandemia de COVID-19 para los derechos humanos, debemos hacer énfasis en que es el Estado, en sus distintos

²⁴⁵ Secretaría de Salud, Plan operativo de atención a la población migrante ante Covid-19, México, Gobierno de México, p. 15, disponible en https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Plan_Operativo_Atencion_Poblacion_Migrante_COVID-19.pdf

órdenes de gobierno, el que debe adaptarse a las necesidades de las personas para garantizar los derechos humanos y no a la inversa; y que su actividad debe incorporar un enfoque diferenciado que se construya desde la identificación de grupos poblacionales y sus necesidades, para, a partir de éstas, trazar rutas de atención integral efectivas.

Resulta imprescindible que las autoridades de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) trabajen juntas y de forma coordinada, más allá de las diferencias políticas o ideológicas, para atender la emergencia humanitaria que afecta especialmente a niñas, niños y adolescentes y evitar que sus consecuencias tengan un efecto devastador que trascienda a varias generaciones.

En esta investigación se presentan algunos datos de fuentes estadísticas oficiales que ofrecen un panorama general de la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes y, sobre todo, de aquellos temas que requieren abordarse desde la perspectiva de derechos considerando los factores de impacto que generó y continuará generando el COVID-19 para los derechos humanos; entre ellos, los de niñas, niños y adolescentes.

Los niños afectados por la movilidad humana corren un mayor riesgo debido a los impactos del COVID-19, pues cuentan con acceso limitado o nulo a agua potable, saneamiento y servicios esenciales. La crisis también ha restringido el acceso a la protección internacional y las vías migratorias regulares. En el contexto de la pandemia, la capacidad de los sistemas de protección infantil en el norte de Centroamérica y México también se ha visto comprometida debido a las restricciones de movimiento y a la falta de equipos de protección personal.

Para las niñas, los niños, las y los adolescentes y las familias migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, estas circunstancias aumentan las brechas de vulnerabilidad y desigualdad existentes e incrementan los riesgos de que sean víctimas de la delincuencia organizada, además de que la restricción y vulneración de derechos como el de la salud, la seguridad social, la educación, el desarrollo integral, entre otros, se ven afectados de manera prolongada.²⁴⁶

²⁴⁶ Save the Children, Niñas y Niños migrantes, refugiados y solicitantes de asilo requieren de la mayor protección de sus derechos ante el COVID-19. Consultar en:

Aunado a lo anterior, se han debilitado las estructuras del gobierno y las instituciones encargadas de proteger a la niñez y adolescencia en contextos de movilidad humana, por lo que la organización Save the Children considera que resulta necesario y urgente apoyar de manera directa a esta población a través de recursos educativos y de apoyo psicosocial con el propósito de fortalecer las habilidades de autocuidado y resiliencia ante esta problemática.

Asimismo, se debe dar voz a niñas, niños y adolescentes buscando incidir en cambios legislativos y de políticas públicas que contribuyan a generar transformaciones a largo plazo para beneficio de las personas migrantes, refugiadas y solicitante de asilo que se encuentren en nuestro país.

V. Interpretaciones erróneas del principio del interés superior del menor en las políticas migratorias del Estado mexicano.

Todos los niños y las niñas migrantes no acompañados que encuentren las autoridades mexicanas deberán ser transferidos a la custodia del DIF para que determine su interés superior y actúe en consecuencia.

Una vez determinado el interés superior del menor de edad, las instituciones estatales del DIF y la Subprocuraduría suelen optar por una de las cuatro opciones siguientes. Expedirles visados humanitarios para que permanezcan en México (si no han conseguido aún determinar su interés superior debido, entre otras razones, a la reciente acumulación de casos sin resolver); remitirlos a la oficina de asilo de México (COMAR) para que soliciten asilo en México; repatriar (deportar) a los niños o niñas a sus países de origen; o en contadas ocasiones y en determinadas localidades, facilitar a los menores de edad el cruce de la frontera de México con Estados Unidos para que se reúnan con sus familiares.²⁴⁷

Como todos los niños y niñas migrantes no acompañados son remitidos al DIF y a la Procuraduría General del Estado para que determinen su interés superior, las autoridades mexicanas y el personal de la ONU activo en México aseguraron a

<https://blog.savethechildren.mx/ninas-y-ninos-migrantes-refugiados-y-solicitantes-de-asilo-requieren-de-la-mayor-proteccion-de-sus-derechos-ante-el-covid-19>

²⁴⁷ Entrevistas telefónicas de Amnistía Internacional con representantes de la CNDH, el COESPO y el DIF (abril de 2021).

Amnistía Internacional que los refugios del DIF estaban desbordados a principios de 2021 y que, en consecuencia, a veces se habían retrasado también los tiempos de tramitación.

En marzo de 2021, una diplomática mexicana comunicó a Amnistía Internacional que la prohibición de la reclusión de niños y niñas migrantes en centros de inmigración del INM había provocado problemas de espacio en los refugios del DIF de Tamaulipas, estado por el que los niños y las niñas no acompañados migran más a menudo recientemente. Así, la diplomática observó: “Esto no es resultado de un cambio de política, sino de una reforma jurídica en México, que nos prohíbe recluir a niños y niñas en centros de inmigración. Cada niño o familia tiene que ser remitido a instalaciones del DIF, y en el DIF, incluido el de Tamaulipas, no tienen capacidad para recibir a todos los menores.”

Una defensora de los derechos humanos de las personas migrantes de Tamaulipas confirmó que, dada la situación, el INM estaba remitiendo a niños y niñas a refugios ajenos al DIF, incluso en casos en los que las instituciones mexicanas tenían previsto, en último extremo, deportar a una o un menor de edad.

En Ciudad Juárez, un coordinador del COESPO explicó que el nuevo refugio para jóvenes migrantes del DIF, de grandes dimensiones, había excedido ya su capacidad en abril de 2021: “La capacidad era de unas 60 personas y ahora tenemos unas 90. También mandamos menores a otros refugios, a Centros de Asistencia Social. El DIF está desbordado. Para hacernos cargo de esta situación, necesitamos mejorar la capacidad del DIF y la Subprocuraduría. [...] En algún momento, llegaremos al límite de nuestra capacidad de refugio, así que estamos buscando más capacidad de refugio”.²⁴⁸

Asimismo, la coordinadora general del DIF en Ciudad Juárez informó a Amnistía Internacional de que las reformas jurídicas habían provocado la transferencia de más niños y niñas a la custodia del DIF, lo cual había desbordado la capacidad tanto del DIF como de la Subprocuraduría y había retrasado, en consecuencia, la tramitación de los casos de los menores de edad.

²⁴⁸ Entrevista con el coordinador del COESPO (abril de 2021).

El descenso de la capacidad operativa de estas instituciones supuso el alargamiento del tiempo de permanencia de los niños y niñas en los refugios, mientras las autoridades organizaban su repatriación (deportación) a sus países de origen. En concreto, la coordinadora general señaló que el tiempo que permanecían los niños y niñas en los refugios había pasado de aproximadamente 15 días en 2020 a una media de cuatro meses en 2021.²⁴⁹

En 2020, representantes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en una ciudad fronteriza refirieron a Amnistía Internacional problemas similares en la determinación del interés superior del menor en el norte de México, antes incluso de la reforma jurídica, y afirmaron que el número de niños y niñas migrantes había aumentado.

Entre otros motivos de preocupación, indicaron que el DIF alojaba con frecuencia a las y los menores migrantes en refugios cerrados, en contra de su interés superior, y que tardaba demasiado en determinar el interés superior del menor de edad en parte debido a la falta de recursos y la elevada rotación de personal. Además, representantes de la OIM opinaron que algunos organismos mexicanos no comprendían su propio papel en la determinación del interés superior del menor —como también había concluido el SIPINNA— y que el INM acababa por repatriar a los niños y niñas a sus países de origen en la mayoría de los casos.²⁵⁰

En 2020 y 2021, las autoridades mexicanas de inmigración y protección de menores siguieron determinando, con mucha frecuencia, que la repatriación de los menores migrantes a sus países de origen servía a su “interés superior” porque podían reunirse con sus familias sin tomar en cuenta que ahí pudiera sufrir graves peligros.

En diciembre de 2020, el Gobierno de México comunicó al Comité de los Derechos del Niño de la ONU que el INM había tramitado los casos de 70 mil 787 niños y niñas migrantes no acompañados desde 2015 hasta agosto de 2020. En concreto, México afirmó que tras haber tomado bajo custodia a esos “NNA [niños,

²⁴⁹ Entrevista de Amnistía Internacional con la coordinadora general del DIF de Ciudad Juárez (abril del 2021).

²⁵⁰ Entrevista de Amnistía Internacional con representante de la OIM (marzo de 2020).

niñas y adolescentes] migrantes y solicitantes de la condición de refugiado [...], en la mayoría de los casos se hace un retorno a los países”.²⁵¹

En 2019, el INM deportó a más del 90% de los niños y las niñas migrantes no acompañados que aprehendió (12 mil en total). En 2020, pese a la reducción de la migración durante la pandemia, las autoridades mexicanas devolvieron a Centroamérica a más de 3 mil 300 menores migrantes no acompañados, es decir, más del 70% de los aprehendidos.

En el primer trimestre de 2021, las autoridades mexicanas informaron de la deportación de aproximadamente la mitad de los niños y las niñas migrantes no acompañados, procedentes de Centroamérica que se encontraban bajo su custodia en todo el país.²⁵²

Las políticas migratorias del Estado mexicano respecto a los niños y niñas migrantes no acompañados revelan interpretaciones erróneas del principio del interés superior del menor, lo cual ha llevado a situaciones problemáticas en la gestión y el cuidado de estos menores. A pesar de que la legislación mexicana intenta proteger a estos niños al transferirlos a la custodia del DIF para determinar y actuar según su interés superior, la práctica ha mostrado dificultades significativas, como la saturación de los refugios del DIF y retrasos en la tramitación de los casos debido a la acumulación de solicitudes sin resolver y la falta de capacidad en las instalaciones.

Esta situación se ha visto agravada por reformas jurídicas que, aunque bienintencionadas al prohibir la reclusión de menores en centros de inmigración, han resultado en desafíos logísticos y operativos, evidenciando un desfase entre los objetivos legales y la realidad operativa de las instituciones encargadas de velar por el bienestar de estos menores.

²⁵¹ Informe del Estado Parte, Sexto y séptimo informes combinados de México: Cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño” (presentados el 18 de diciembre de 2020), párrafos 213–214, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MEX&Lang=ES.

²⁵² SEGOB, Boletines estadísticos, a su disposición en: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2021&Secc=5>; http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2021/Boletin_2021.pdf; y <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN>.

La consecuencia de estas limitaciones operativas y de interpretación ha sido, en muchos casos, la elección de la repatriación de los menores a sus países de origen como la opción predilecta bajo la premisa de que sirve a su "interés superior", a menudo sin considerar adecuadamente los riesgos que estos niños pueden enfrentar al regresar. Esta práctica ha prevalecido incluso cuando existen opciones alternativas que podrían ofrecerles mejores perspectivas de seguridad y bienestar.

La alta proporción de deportaciones de niños y niñas migrantes no acompañados, que en algunos años alcanzó más del 90%, refleja una tendencia preocupante que sugiere una interpretación reduccionista del interés superior del menor, centrada en la reunificación familiar sin una evaluación completa de las condiciones y peligros que los menores podrían enfrentar al volver a sus países de origen. Este enfoque plantea serias preguntas sobre la eficacia de las políticas y prácticas actuales en cuanto a la protección real de los derechos y el bienestar de los niños y niñas migrantes no acompañados en México.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Fluctuación debida a cambios en políticas migratorias: Las fluctuaciones notorias en el flujo de niños migrantes no acompañados están directamente relacionadas con cambios significativos en las políticas migratorias, como la implementación de la política de "tolerancia cero" y el Protocolo de Protección de Migrantes (MPP) en los Estados Unidos. Estos cambios han tenido un impacto directo en la presentación y retorno de estos niños a sus países de origen.

SEGUNDA. Reducción en el número de niños devueltos: A partir del año 2021, se observa una disminución en el número de niños devueltos en comparación con los presentados, especialmente después del año 2020. Esto podría estar relacionado con políticas y reformas internas que garantizan una mejor protección y atención a estos niños durante su estadía en México.

TERCERA. Cambios en los países de origen: La migración de niños no acompañados no solo se ha vinculado a los países del triángulo norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) sino que también ha habido un cambio en los países de origen, con un aumento significativo en la migración de niños desde Nicaragua, Brasil, Chile, Venezuela, Colombia y Ecuador. Esto podría indicar cambios en la dinámica de la migración por factores socioeconómicos, políticos y de seguridad en estos países.

CUARTA. Interés superior del niño como prioridad: El enfoque en el interés superior del niño requiere medidas específicas que se adapten a las necesidades individuales de cada menor, considerando su identidad, contexto educativo, cultural, étnico y lingüístico. Los Estados deben evaluar exhaustivamente estos aspectos antes de tomar decisiones que los afecten.

QUINTA. Protección de la unidad familiar: La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) subraya la importancia de preservar la unidad familiar, permitiendo la separación solo cuando sea estrictamente necesario para salvaguardar el interés superior del niño, según determinen las autoridades competentes.

SEXTA. Limitaciones de la inmigración frente al interés del niño: Los estándares internacionales establecen que la limitación general de la inmigración no debe anteponerse a consideraciones basadas en el interés superior del niño. Reconocen a los menores como sujetos de derecho y enfatizan la protección de su interés superior.

SÉPTIMA. Regularización migratoria y su importancia: La regularización migratoria no solo reduce la vulnerabilidad de los migrantes ante discriminación y explotación, sino que también fortalece la gobernanza migratoria y contribuye a múltiples objetivos de políticas públicas, como el desarrollo humano, la inclusión social, el empleo formal y la seguridad ciudadana.

OCTAVA. Conexión entre regularización y desarrollo sostenible: Facilitar la regularización migratoria de niños y sus familias no solo se alinea con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que también se presenta como una herramienta esencial para que los Estados puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el año 2030, considerando el aumento de la movilidad humana y la vulnerabilidad asociada a esta realidad global.

RECOMENDACIONES

En un nivel sistémico de política internacional, es imprescindible que el diálogo que entablen los países del corredor migratorio de Centroamérica-Norteamérica sea entre iguales y que ponga en el centro el bienestar de la población que se juega la vida en los trayectos migratorios, especialmente cuando hablamos de migración irregular, indocumentada o ilegal hacia Estados Unidos, pues es la más vulnerable. Hacen falta recursos más eficientes para la formación continua de los funcionarios y para la comunicación entre autoridades de los países que permita el registro y la documentación de quienes migran.

Otra posibilidad es que México acepte más refugiados, ya que sus niveles de inmigración son bajos y con la experiencia del último año se ha visto que existen posibilidades para trabajar en programas de asentamiento e integración desde lo social y lo económico.

Existe una necesidad imperiosa de negociar con Estados Unidos las condiciones de cruce de la frontera apelando a una cooperación internacional que apoye el desarrollo de las comunidades de origen, como la recuperación de fondos económicos que pertenecen a mexicanos y centroamericanos deportados.

Se deben encontrar y poner en práctica estrategias para fortalecer la política migratoria desde la lógica de lo apropiado. No será sencillo, pero es preciso caminar hacia ello y, poco a poco, quitar la tentación de caer en los intereses egoístas del Estado.

México, al ser un país de origen, tránsito y destino, tiene la obligación de crear políticas públicas que comprendan la multiplicidad de factores que genera la migración de una o un menor, priorizando en todo momento el interés superior del niño y reforzando cada vez más la protección de sus derechos al desplazarse.

En el ámbito internacional, nuestro país ha sido un ferviente impulsor de la protección de los derechos humanos de los migrantes, pero sin lugar a dudas nos encontramos ante un gran reto que hace necesario priorizar políticas públicas con la voluntad de garantizar el respeto y la protección de los derechos de las y los menores migrantes. Por tanto, es obligación del Estado mexicano fomentar la creación de sinergias entre las instancias públicas y las organizaciones de la

sociedad civil interesadas en el tema para abonar en la construcción de una solución para este fenómeno social.

La adopción de políticas, programas y medidas que promuevan y faciliten la regularidad migratoria de niñas, niños, adolescentes y/o sus familias representa una decisión que puede generar múltiples efectos positivos de diversa naturaleza. El primero y más inmediato es el contribuir al acceso efectivo, o incluso el reconocimiento, en muchos países, de esta población a los derechos humanos básicos, de los cuales debería gozar sin ninguna clase de discriminación. De manera complementaria, la condición migratoria regular podría coadyuvar a prevenir o reducir significativamente la exposición de las y los menores a diferentes formas de violencias, abusos, explotación y otros riesgos que vulneran sus derechos fundamentales. La regularidad migratoria de sus padres u otros representantes legales puede causar los mismos efectos.

Una vez esta reflexión las recomendaciones concretas podrían centrarse en los siguientes aspectos:

Coordinación internacional: Fomentar una mayor cooperación entre los países de origen, tránsito y destino para abordar la migración infantil. Esto podría incluir acuerdos para mejorar las condiciones en los países de origen, así como estrategias conjuntas para garantizar la protección y el bienestar de los niños migrantes en tránsito y en los países receptores.

Enfoque en políticas de protección integral: Desarrollar políticas integrales que garanticen la protección de los derechos de los niños migrantes, independientemente de su estatus migratorio. Esto incluye acceso a servicios de salud, educación, protección legal y un entorno seguro durante su estadía en el país receptor.

Capacitación y sensibilización: Brindar capacitación y sensibilización a funcionarios de migración, agentes de seguridad y personal de atención a la infancia para garantizar un trato adecuado y respetuoso hacia los niños migrantes, así como para reconocer y abordar posibles casos de vulnerabilidad o necesidades especiales.

Apoyo a programas de desarrollo en países de origen: Promover programas de desarrollo económico, educativo y social en los países de origen para abordar las causas fundamentales de la migración infantil, ofreciendo oportunidades y condiciones favorables para que las familias puedan permanecer en sus países de origen.

Estas recomendaciones podrían contribuir a abordar de manera más integral y efectiva el fenómeno de la migración de niños, priorizando siempre el bienestar y la protección de los menores involucrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros y artículos

- Alegre, Silvina; Hernández, Ximena; Roger, Camille. El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas. *SIFI, Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina*, 2014, vol. 5.
- Aoyama, Nayomi y Gutiérrez, Daniela. Detención de menores migrantes en México, 30 de enero de 2017 en <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/verdad-justicia-y-reparacion/detencion-ninas-ninos-adolescentes-migrantes-mexico>
- Barna, Agustín, Los derechos del niño Un campo en disputa, Boletín de Antropología y Educación, Año 4, N° 05, 2013.
- Berraz, C., La protección internacional del menor en el derecho internacional privado, Argentina, UNL, 2000.
- Bruñol, Miguel Cillero. El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *Justicia y Derechos del Niño*, 1999, vol. 125.
- Chávez Campirano, Andrey Alexander. La actual política exterior de México, *Foreign Affairs Latinoamérica*, marzo de 2019, en <https://revistafal.com/category/articulos/>
- Coria Marquez, E., Bonnici, G. y Martínez, V. Recepción y acogida comunitaria: Modelo para niñas, niños y adolescentes no acompañados en México, Melbourne, International Detention Coalition, 2015.
- Durán Ayago, A., *La protección internacional del menor desamparado: régimen jurídico*, España, Colex, 2004.
- García Moreno, V. C., Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, Derechos de la niñez, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990.
- González-Arias, Adriana. Entre la racionalidad instrumental y lo apropiado, *Foreign Affairs Latinoamérica*, junio de 2019 en <https://revistafal.com/la-politica-migratoria-en-mexico/#:~:text=En%20M%C3%A9xico%20se%20identifican>

%20ocho,migraci%C3%B3n%20de%20tr%C3%A1nsito%2C%20y%20
refugiados.

Grau, Nuria Cunill. Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2010, No. 46.

Gutiérrez López, Eduardo y Amador Magaña, Diego, 2023, “El (des)interés superior de la niñez durante la pandemia por covid-19: El caso de las políticas migratorias de México y Estados Unidos”, en Ortega Velázquez, Elisa (coord.), *Niñez migrante: entre el control y la protección. Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de Covid-19*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Hernández Sánchez, Yesenia. Migración Hacia México: Migration To Mexico. *Perfiles De Las Ciencias Sociales*, Volúmen 7, N° 14, 2020.

Leutert, Stephanie, La Implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México, Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, Un reporte del Proyecto de Investigación de Políticas Número 208, 2019.

Liwsky, Norberto, Migraciones de Niñas, Niños y Adolescentes bajo el enfoque de derechos, Instituto Interamericano de las Niñas, Niños y Adolescentes, OEA, 2010, pp.11 y 12.

Martelle, Scott (2014), “‘An urgent humanitarian situation’ at the U.S.-Mexico border”, en *Los Angeles Times*, 2 de junio. Disponible en línea: <http://www.latimes.com/opinion/opinion-la/la-ol-immigration-minors-fema-texas-centralamerica-20140602-story.html>

Moya Escudero, M., Aspectos internacionales del derecho de visita de los menores, Granada, Comares, 1998, p. 44.

Ortega Velázquez, Elisa. Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. México: UNAM, CNDH, 2017.

Rivero Hernández, F., *El interés del menor*, Madrid, Dykinson, 2007.

Robert Strauss Center, La implementación y el legado del Programa Frontera Sur de México. *Austin: The University of Texas Austin*, 2019.

- Rodríguez Jiménez, Sonia y González Martín, Nuria, *El interés superior del menor en el marco de la adopción y tráfico internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 1.
- Ruiz Marrujo, Olivia. (2001). Los riesgos de cruzar: La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala. *Frontera norte*, 13(25).
- Santos, Miguel Ángel de los. Derechos Humanos: Compromisos Internacionales, Obligaciones Nacionales. *Reforma Judicial. Revista Mexicana De Justicia*, vol. 1, n.º 12, enero de 2008, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8735/10770>.
- Torre Cantalapiedra, Eduardo. El estudio de las caravanas migrantes en México. Norteamérica [online]. 2022, vol.17, n. 2, pp.67-89. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187035502022000200067&lng=es&nrm=iso
- Torre Cuadrada García-Lozano, Soledad, Interés Superior del Menor, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVI, 2016.
- Valenzuela Reyes, María Delgadina, Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes ¿Utopía o Realidad? México, Porrúa, 2016.
- Vilaboa Romero, María Elena, 2023, “Decantando las prioridades en materia de atención a la niñez migrante durante la pandemia por COVID-19: los derechos a la igualdad y no discriminación en riesgo”, en Ortega Velázquez, Elisa (coord.), *Niñez migrante: entre el control y la protección. Desafíos en materia de derechos humanos en tiempos de Covid-19*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Tratados, Leyes y documentos nacionales e internacionales

- Acta de la instalación y primera sesión de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, ACTA No. SIPINNA/CM/ORD/01/2019, del 30 de mayo de 2019.
- Amicus Curiae* sobre la solicitud de opinión consultiva N° 21: Derechos de los/as niños/as migrantes presentado por Instituto de Democracia y Derechos

- Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUCP), 17 de febrero de 2012.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 73/195 del 19 de diciembre de 2018, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.
- Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.
- Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2018, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.
- Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Plan de Desarrollo Integral para el Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México. Síntesis* (LC/TS.2021/7), Santiago, 2021.
- Comisión Nacional de Derecho humanos. Estudio Niñas, niños y Adolescentes víctimas del crimen organizado en México, noviembre 2019.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe especial sobre los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) – Programa “Quédate en México” 2019-2021. Análisis de su impacto en los derechos humanos de las personas en movilidad en México, 06 de diciembre de 2021 en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/IE_MP_cndh_2021.pdf
- Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). *Convención sobre los Derechos del Niño. Obtenido de http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf*, 2013.

Consejo Nacional de Población, Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la Red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016.

Consejo Nacional de Población (Mexico). *La situación demográfica de México*. Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, Consejo Nacional de Población, 2023.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio 2023, Art. 4.

Convención sobre los Derechos del Niño, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.

Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2013.

Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.

Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva No 18. 17 de setiembre de 2003

Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21.

Dictamen con punto de acuerdo relativo sistema nacional DIF a dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo segundo del artículo sexto transitorio de la Ley general de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Gaceta Parlamentaria Miércoles 20 de mayo de 2015/LXII/3SPR-4-1736/54926.

Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños no acompañados y separados, Comité Internacional de la Cruz Roja, enero 2004.

Herramientas para la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes en <https://www.unicef.org/mexico/herramientas-para-la-proteccion-denias-y-adolescentes-migrantes>

Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2022.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2023.

Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011, texto vigente última reforma publicada DOF 18-02-2022.

Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: guía para su implementación, UNICEF, 2019.

Memorándum de Entendimiento entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre, firmado el 5 de mayo de 2006.

Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.

Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional.

OIM. Migración irregular y flujos migratorios mixtos: Enfoque de la OIM. 19 de octubre de 2009.

Repatriaciones de infancia y adolescencia migrante desde México (marzo, 2023), Blog de datos e incidencia política de REDIM.

Resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General, de 20 de noviembre de 1959. Declaración de los Derechos del Niño, A/RES/1386(XIV).

Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, Ruta de Protección

Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración, 2023 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577003/ruta_version_final_editada_definitiva_II__1_.pdf

UNICEF, Nota Técnica. La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo de 2020, p. 12 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_Migratoria_y_derechos_nna.pdf

Jurisprudencia nacional e internacional

CorteIDH. Caso Atala Riffo e hijas Vs. Chile. Resolución de 29 de noviembre de 2011. Participación de las niñas.

CorteIDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.

CorteIDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988 (Fondo), Serie C, No. 4.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017.

Mujeres Adolescentes en Crisis: La Vida en contextos de Movilidad en la región de Centroamérica y México. Plan Internacional, marzo 2023.

Secretaría de Salud, Plan operativo de atención a la población migrante ante Covid-19, México, Gobierno de México, disponible en https://coronavirus.gob.mx/wpcontent/uploads/2020/05/Plan_Operativo_Atencion_Poblacion_Migrante_COVID-19.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Principio de definitividad e interés superior de la infancia”, Reseña de la contradicción de tesis 139/2013 primera sala de la suprema corte de justicia de la nación, (https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2017-01/res-JRCD-0139-13.pdf).

TA: I.4o.C.33 C (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2009848, Libro 21, Tomo III, agosto de 2015.

TA: XXVI.1 C (10a.), Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2019729, Libro 65, Tomo III, abril de 2019.

TA: VII.2o.C.208 C (10a.), Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del séptimo Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2020997, Libro 72, Tomo III, noviembre de 2019.

Tesis: 1a. CXLI/2007. Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 265

Sitios web

Amnesty International, 2021, Empujados al peligro devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México en <https://www.amnesty.org/es/wpcontent/uploads/sites/4/2021/07/AMR5142002021SPANISH.pdf>

Comercio Exterior, Países con Tratados y Acuerdos firmados con México en: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>

www.iin.oea.org. (última consulta el 11 de septiembre de 2019)

Hilo de Twitter de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <https://twitter.com/cidh/status/1261045752526254083?s=12>.

<https://www.ciprodeni.org/wp-content/uploads/2018/08/Declaracion-de-Ginebra-1924.pdf>

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, Secretaría de Relaciones Exteriores, 20 de diciembre de 2018 en <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/posicionamiento-de-mexico-ante-la->

decision-delgobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-
ley-de-inmigracion-y-nacionalidad-185774?idiom=es

UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Nota Técnica: La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, mayo 2020 en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_nna.pdf

UNICEF/ACNUR, Familias que huyen: ¿Por qué se desplazan las familias desde el Norte de Centroamérica? (diciembre de 2020): <https://familiesontherun.org/es/>