



Asamblea General

Distr. general
16 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

33^{er} período de sesiones

Temas 3 y 5 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Órganos y mecanismos de derechos humanos

El problema mundial de los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos*

Informe sobre la marcha de los trabajos del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 29/12 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo pidió al Comité Asesor que elaborase un estudio basado en investigaciones sobre el problema mundial de los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos y se lo presentara en su 33^{er} período de sesiones para su examen. El informe fue preparado por la Relatora del grupo de redacción sobre los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos, Carla Hananía de Varela, con la valiosa contribución de Fabio Cano Gómez.

* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Principales razones por las que los niños y adolescentes se ven obligados o alentados a emigrar solos	4
III. Situación de los niños y adolescentes migrantes no acompañados	8
IV. Principales violaciones de los derechos humanos a que se enfrentan los niños y adolescentes migrantes no acompañados	12
V. Aspectos relacionados con el género.....	15
VI. Coordinación regional e internacional	16
VII. Papel de la sociedad civil	18
VIII. Recomendaciones.....	19
IX. Prácticas óptimas.....	20

I. Introducción

1. En su resolución 29/12, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor que elaborase un estudio basado en investigaciones sobre el problema mundial de los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos en el que se definiesen los ámbitos, las razones y los casos en que ese problema se planteaba en el mundo, así como la forma en que los derechos humanos se veían amenazados y eran vulnerados, y se formularan recomendaciones a los efectos de proteger los derechos humanos de los miembros de esa población y se lo presentase en su 33^{er} período de sesiones para su examen.

2. En su 15^o período de sesiones, el Comité Asesor estableció un grupo de redacción encargado de preparar el mencionado estudio, que en la actualidad está integrado por Mario Luis Coriolano, Laura María Crăciunean-Tatu, Hoda Elsadda, Carla Hananía de Varela (Relatora), Obiora Chinedu Okafor, Katharina Pabel, Anantonia Reyes Prado (Presidenta) y Changrok Soh,

3. El presente informe tiene por objeto facilitar un análisis exhaustivo de la situación de los niños migrantes no acompañados desde la perspectiva de los derechos humanos. En el análisis y las recomendaciones que contiene se ofrecen directrices para asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados pertinentes de derechos humanos. El cumplimiento de esos compromisos garantiza la protección adecuada y oportuna de los niños que se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad por haberse visto obligados a migrar sin ir acompañados por sus padres o tutores. Según lo establecido en el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, “se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Se consideran menores no acompañados “los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad”¹.

4. En la realización del estudio se utilizaron dos instrumentos metodológicos: a) un cuestionario ad hoc dirigido a los Estados, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales; y b) la investigación documental.

5. El grupo de redacción elaboró cuestionarios para recabar las opiniones y aportaciones de los Estados miembros, organizaciones internacionales y regionales, titulares de mandatos de procedimientos especiales y órganos creados en virtud de tratados, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y otros interesados. En total, se recibieron 80 respuestas, 19 procedentes de los Estados, 47 de ONG, 13 de instituciones nacionales de derechos humanos y 1 del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

6. El presente informe contiene información sobre los derechos de los niños que se ven obligados a abandonar sus hogares y los lugares en que nacieron, niños que tienen una vida, derechos y necesidades especiales en cuanto a la nutrición, la educación, la atención médica y la protección frente a los abusos. Según el UNICEF, en 2014 hasta 60 millones de personas se vieron expulsadas de sus hogares por la guerra, la violencia y la persecución, de las cuales aproximadamente 30 millones eran niños. En todo el mundo, alrededor

¹ Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6 (2005), sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párr. 7.

de 232 millones de personas viven fuera de las fronteras de su tierra natal²; entre ellos hay 35 millones de niños, algunos de los cuales no están acompañados por ningún adulto³. Desde 1990, el aumento de la inseguridad y la inestabilidad política han contribuido a limitar la movilidad o han obligado a los migrantes a buscar destinos más distantes. Hay tres categorías principales de niños no acompañados y separados, cada una de las cuales debe recibir una respuesta diferente:

a) Niños separados de sus familias o sus cuidadores durante el traslado. La sociedad civil y las organizaciones internacionales y los trabajadores sociales deben adoptar medidas en los centros de recepción y tránsito para facilitar una rápida reunificación de la familia.

b) Niños que comenzaron su andadura como niños no acompañados o separados de sus familias y en la actualidad viajan con grupos de personas. La mayoría son varones de 14 a 17 años de edad que evitan ser detectados o pretenden ser adultos jóvenes.

c) Niños que han interrumpido su migración debido a la falta de recursos. En el contexto de la crisis migratoria europea, los niños de esta categoría se encuentran a menudo en zonas urbanas de Grecia e Italia y son particularmente vulnerables a todo tipo de abusos, explotación, trata, captación por grupos delictivos y violencia.

II. Principales razones por las que los niños y adolescentes se ven obligados o alentados a emigrar solos

7. Las razones por las que las personas emigran suelen ser múltiples y dependen del país de origen, el origen social y cultural y las aspiraciones personales o familiares. En la mayoría de los casos de emigración de los niños, las causas inmediatas y estructurales están estrechamente relacionadas entre sí.

8. A menudo existen diferencias importantes en las motivaciones de los niños migrantes que solicitan asilo y las de los que no lo hacen. Los niños que solicitan asilo suelen huir de su país por temor a la persecución o debido a un estado generalizado de violencia. Los niños que no solicitan asilo a menudo están animados por el deseo de encontrar un futuro mejor. Además, esos niños no siempre desean registrarse o ser atendidos en centros de acogida, lo que restringe en gran medida la información de que se dispone sobre ellos.

9. De la información proporcionada por los Estados de Centroamérica se desprende que, si bien las razones por las que los niños migran son diversas, el factor común lo constituyen las múltiples violaciones de los derechos humanos de los niños en sus países de origen: los niños migrantes carecen de protección frente a las diferentes manifestaciones de la violencia, la pobreza, la falta de oportunidades, la falta de acceso a la educación y a los servicios de salud, los malos tratos en el hogar, diferentes tipos de amenazas, la intimidación y la inseguridad.

10. En América Latina, es necesario abordar el problema del bajo nivel de educación pública. En el caso de los migrantes del “triángulo norte” (El Salvador, Guatemala y Honduras), el nivel de educación es insuficiente para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, que constituye un factor clave en la migración de los niños⁴.

² El Comité se refiere a las personas que abandonan su país de origen por diferentes razones.

³ UNICEF, “*Protecting children on the move*”, nota informativa (noviembre de 2015).

⁴ Información proporcionada por la Dirección de Investigación en Derechos Humanos, Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala.

11. Se ha debatido mucho en los países de Centroamérica sobre el nuevo fenómeno del desplazamiento forzado, en particular de los niños y jóvenes. Hay un creciente movimiento de jóvenes obligados a emigrar a causa de las amenazas y la violencia. Algunos Estados, como Honduras, aceptan que el desplazamiento forzado (interno y externo) es la causa más importante de la migración, mientras que otros, como El Salvador, ponen de relieve que la emigración obedece a múltiples razones.

12. Algunos países, como Colombia, han informado de que muchos adolescentes han abandonado sus lugares de origen debido a la violencia y nunca han solicitado el estatuto de refugiado. Ese fenómeno también está comenzando a aparecer en algunos casos aislados en la República Dominicana, donde los adolescentes emigran para evitar la violencia y por razones económicas. Para los niños de Bolivia y el Ecuador, sin embargo, la principal motivación de la migración es de índole económica. También se han denunciado casos de niños y adolescentes que migran como consecuencia de los desastres naturales, principalmente en Haití.

13. A medida que crece la diferencia en los niveles de vida y los salarios entre los países de destino y de origen, los niños son atraídos hacia las naciones con niveles de vida más elevados y oportunidades de empleo mejores que las que pueden encontrar en sus propios países. En lo que respecta a las corrientes migratorias hacia América del Norte, por ejemplo, los niños tienen la percepción de que la migración hacia el norte es la mejor manera de mejorar la calidad de vida y la situación personal, habida cuenta de la brecha existente entre América del Norte y Centroamérica en lo que se refiere al desarrollo humano⁵.

14. Muchos de los que respondieron al cuestionario indicaron que los niños consideraban la migración irregular como un “riesgo necesario” y percibían a las autoridades como un obstáculo para llegar a su destino; solo en muy pocos casos se las asociaba con la obligación de proteger los derechos del niño⁶.

15. La pobreza extrema ha sido históricamente una de las principales razones por las que los niños abandonan sus hogares, también en Centroamérica. En Guatemala, el 41,7% de los niños padece malnutrición crónica, porcentaje que es aún mayor en las regiones con una gran población indígena. Según entrevistas realizadas en 2015 por el Departamento de Bienestar Social y por la Oficina del Fiscal General de Guatemala a 10.166 niños y adolescentes migrantes no acompañados, el 67% viajaba en busca de trabajo, el 23% lo hacía para reunirse con sus familiares, el 2% en busca de mejores oportunidades y el 0,4% sin saber el motivo (población de 0 a 5 años). Solo el 0,1% mencionó la violencia directa como motivo para emigrar.

16. En El Salvador, entre junio de 2014 y julio de 2015 se prestó asistencia en el centro de atención de los repatriados a 4.114 niños y adolescentes migrantes, el 45% de los cuales eran menores no acompañados. Cuando se les preguntó acerca de los motivos de la migración, el 36,1% de los niños dijeron que querían reunirse con su familia, el 31,7% mencionó la búsqueda de mejores condiciones de vida y el 27,48% dijo trasladarse para huir de las amenazas⁷. La violencia se ha convertido en un factor cada vez más importante de la migración en Centroamérica. En Honduras se ha informado de que los padres deciden enviar a sus hijos al extranjero para evitar que sean reclutados por miembros de pandillas⁸.

17. Para los solicitantes de asilo resulta difícil cumplir los estrictos criterios establecidos para la reunificación familiar por los canales ordinarios. En Europa, los adultos a menudo

⁵ Centro de Derechos Humanos Fray Matías.

⁶ Aldeas Infantiles SOS, Nicaragua.

⁷ Centro de atención de los repatriados.

⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos de Honduras.

tienen que cumplir un requisito de ingresos mínimos antes de poder solicitar la migración de sus hijos en el contexto de la reunificación familiar (con lo que los trabajadores migratorios con bajos ingresos quedan excluidos), requisito que a veces tiene un efecto especialmente discriminatorio en las mujeres migrantes. A pesar de la existencia de una legislación común en materia de reunificación familiar en la Unión Europea, en algunos Estados miembros siguen existiendo restricciones basadas en la edad del niño y si los miembros de su familia pueden hacerse cargo de él. Además, algunos trabajadores migratorios no pueden solicitar oficialmente la reunificación familiar porque no son residentes legales en el país de destino. Eso lleva a que muchos niños emigren solos o separados de su familia para reunirse con sus padres u otros familiares en los países de destino⁹.

18. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) calcula que 2,2 millones de personas, incluidos 1,5 millones de niños (el 55% del total), han sido desplazadas como consecuencia del conflicto en la región nororiental de Nigeria. Se estima que hay cerca de 400.000 refugiados y desplazados nigerianos en el vecino Chad, el norte del Camerún y en la región de Diffa, en el Níger. En Zimbabue, que ha experimentado un fuerte aumento de las corrientes de migración infantil en los últimos años, las principales causas de la migración de los niños son: el abuso sexual por sus cuidadores, la presión de los compañeros, la muerte de un cuidador (principalmente por complicaciones relacionadas con el VIH y el sida), la ruptura de las familias tradicionales, los presupuestos públicos que no dan prioridad a los derechos del niño, el deterioro de la calidad de la enseñanza, las altas tasas de abandono escolar y la pobreza¹⁰.

19. En el Senegal, los niños que aceptan hablar sobre las causas que les empujan a migrar citan principalmente razones económicas. Sus padres se los confían a personas que les prometen encontrarles trabajo en las regiones vecinas o en otros países africanos. Sin embargo, la mayoría de ellos caen víctimas de las peores formas de trabajo infantil¹¹. En Swazilandia, los niños migran principalmente para huir de la guerra y la persecución y, por tanto, tratan de dirigirse a un país que no tenga frontera con el suyo y donde se respeten los derechos humanos¹².

20. En África Occidental y Central, la migración está muy influida por el rápido crecimiento de la población de la región. Los conflictos en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Malí y Nigeria dan lugar al desplazamiento de un gran número de personas, muchas de las cuales son niños. Además, debido a la gran demanda de mano de obra barata y productiva, los jóvenes tienen gran atractivo para los contratistas. Una gran proporción de las personas que trabajan en los campos agrícolas, las minas de oro y diamantes, las canteras, el sector no estructurado y el servicio doméstico son niños que lo hacen en condiciones de explotación.

21. En Bangladesh, al igual que en otros países asiáticos, existe una tradición de migrar en busca de empleo durante la transición de la niñez a la edad adulta. Se insta a los niños a migrar como rito de paso a la edad adulta y a menudo sus familias los obligan a marcharse y emigrar para que aporten dinero. Las normas y tradiciones culturales contribuyen a que los niños queden atrapados en la pobreza, lo que aumenta su vulnerabilidad a los abusos y la explotación¹³. Esos casos suelen tener también una importante dimensión de género, como es el caso del mercado del matrimonio en la India.

⁹ Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados.

¹⁰ Información proporcionada por Terre des Hommes Zimbabwe.

¹¹ Información facilitada por Caritas-Senegal.

¹² Información facilitada por Caritas-Swazilandia.

¹³ Información facilitada por Caritas-Bangladesh.

22. En mayo de 2015, la *European Migrant Network* elaboró un informe de síntesis titulado *Policies, Practices and Data on Unaccompanied Minors in the EU Member States and Norway* (Políticas, prácticas y datos sobre los menores no acompañados en los Estados miembros de la Unión Europea y Noruega). En ese informe, los principales motivos y circunstancias que alientan a los niños a migrar, según la información facilitada por los Estados que los reciben, se agruparon en tres categorías: un entorno frágil, otras razones y motivos especiales.

Entorno frágil

23. Los siguientes países citaron preocupaciones en materia de seguridad: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Suecia y Noruega.

24. Los siguientes países citaron razones económicas y de aspiraciones personales, incluida la educación: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, la República Checa, Suecia y Noruega.

Otras razones

25. Los siguientes países citaron la violencia doméstica: Alemania, Finlandia y Hungría.

26. Los siguientes países citaron el reclutamiento de niños soldados: Alemania, Austria y Finlandia.

27. Los siguientes países citaron el matrimonio forzado: Alemania, Austria y Noruega.

Motivos especiales

28. Los siguientes países citaron la reunificación familiar: Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, Portugal y la República Checa.

29. Los siguientes países citaron la adhesión a la diáspora o una comunidad migrante: Austria, Bélgica, Eslovenia, Luxemburgo y Polonia.

30. Los siguientes países citaron razones económicas y de aspiraciones personales, incluida la educación: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Suecia y Noruega.

31. Aunque hay distintas causas para la migración y categorías de niños migrantes, el Comité de los Derechos del Niño recomienda actuar con cautela a la hora de establecer una clasificación rígida de esos niños. La complejidad de la dinámica de la migración podría hacer que muchos de ellos pertenezcan a varias categorías, y la categorización excesiva podría impedir la realización de un análisis exhaustivo de su situación en cuanto a los derechos humanos.

III. Situación de los niños y adolescentes migrantes no acompañados

32. En las respuestas a los cuestionarios, la mayoría de los Estados no proporcionaron datos precisos sobre las condiciones de vida, recepción y tránsito de los niños migrantes no acompañados. Las ONG, sin embargo, facilitaron información de gran interés.

33. Las políticas migratorias basadas en el internamiento y la expulsión no han conseguido desalentar la migración irregular. Por lo general, los migrantes en tránsito utilizan zonas de paso menos vigiladas y con mayor riesgo. Un número cada vez mayor de familias que migran con la esperanza de llegar a otro país se pone en manos de tratantes, lo que puede dar lugar a que los niños se separen de sus familias, con lo que la mayoría de ellos quedan sin protección alguna. Los niños migrantes suelen optar por utilizar caminos rurales y, por tanto, no son muy visibles para la población local, las organizaciones que podrían ofrecerles servicios y las autoridades de inmigración.

34. Los niños migrantes no acompañados separados de sus familias son el grupo más vulnerable de todos los migrantes; la falta de información sobre su situación es uno de los obstáculos más importantes a que se enfrentan las instituciones y los Estados que tratan de proteger efectivamente sus derechos.

35. En toda la Unión Europea, los procedimientos para determinar la edad son a menudo invasivos y poco fiables y los niños no acompañados suelen ser objeto de las mismas irregularidades que los adultos indocumentados. En el caso de ser detenidos y, en particular, si no se los reconoce como menores, los niños no acompañados se enfrentan al internamiento¹⁴, la deportación y la violencia¹⁵. Las autoridades nacionales tratan la entrada ilegal en el país como un delito, y no como una mera violación de las normas administrativas.

36. Durante los nueve primeros meses de 2015, más de 200.000 niños solicitaron asilo en los países de la Unión Europea¹⁶. Algunos no llegaron a su destino. En ese mismo año, se estima que casi 700 niños murieron tratando de cruzar el mar Mediterráneo¹⁷. Cada día llegan a Europa 700 niños, muchos de ellos agotados y afligidos y algunos necesitados de asistencia médica¹⁸. En la ex República Yugoslava de Macedonia, el número de niños y adolescentes no acompañados se multiplicó por seis en 2015, de 932 en agosto a 5.676 en octubre. En los primeros meses de 2015, más de 23.000 niños y adolescentes migrantes no acompañados solicitaron asilo tan solo en Suecia, y se espera que más de 30.000 hagan lo propio en Alemania antes de que concluya 2015¹⁹.

37. La mayoría de los Estados europeos ribereños del mar Mediterráneo son países de tránsito y destino. En 2014, por ejemplo, arribaron a Italia en total 14.243 niños migrantes no acompañados, de los cuales 3.707 se ocultaron tras desembarcar y 10.536 fueron acogidos en centros organizados por los municipios encargados de la recepción. Hasta agosto de 2015 habían llegado a Italia en total 8.944 niños migrantes no acompañados. Según la OIM, entre enero y julio de ese año entraron en el país 5.459 niños migrantes no

¹⁴ De conformidad con el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los niños migrantes no deben ser internados.

¹⁵ Información facilitada por la Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados

¹⁶ Eurostat.

¹⁷ ACNUR.

¹⁸ UNICEF, “*Protecting children on the move*”, nota informativa (noviembre de 2015).

¹⁹ Organismo de Inmigración de Suecia.

acompañados, el 27% de los cuales (1.467) procedían de África Occidental (Gambia, Nigeria, Malí y el Senegal)

38. En octubre de 2015, se consignaron como muertos o desaparecidos en el mar Mediterráneo 3.125 migrantes, el 40% de los cuales eran de origen desconocido, cerca del 32% procedían de África Subsahariana y el 11% del Cuerno de África.

39. En Bélgica, debido a la falta de centros de acogida, los niños solían ser alojados en hoteles con poca asistencia, en instalaciones de acogida inapropiadas o en albergues para adultos. En 2013 y 2014, sin embargo, hubo suficientes lugares para alojar a niños no acompañados, gracias a que se crearon instalaciones adicionales, pero también porque se produjo un descenso en el número de solicitantes de asilo. Sin embargo, desde mayo de 2015 se ha producido un marcado aumento en el número de niños migrantes, lo que ha vuelto a poner a la red de acogida bajo presión una vez más.

40. En medio de la mayor corriente migratoria de América Latina, México es un país de origen, tránsito, destino y retorno. Entre los migrantes hay niños mexicanos y de otras procedencias que tratan de entrar en los Estados Unidos de América y niños no mexicanos que consideran a México como país de destino. En los últimos años, la llegada y el movimiento irregular de niños y adolescentes en México, procedentes principalmente de los países de Centroamérica, ha aumentado enormemente²⁰. Según la oficina del UNICEF en México, el número de niños y adolescentes migrantes no acompañados detectados por las autoridades de inmigración de México aumentó un 333% entre 2013 y 2015²¹.

41. En los Estados Unidos, los funcionarios de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza y los agentes de la Patrulla de Fronteras se encargan de detectar e identificar a los niños no acompañados. Después de llevar a cabo todas las trámites administrativos necesarios, o bien se traslada al niño a una institución o, si se autoriza con arreglo a las circunstancias limitadas previstas en la ley, se organiza su regreso voluntario. Mientras se les encuentra alojamiento, los niños migrantes no deben quedar bajo la custodia de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza durante más de 72 horas. Sin embargo, sí pueden estar bajo la custodia de la Patrulla de Fronteras durante largos períodos de tiempo, en instalaciones provisionales y en condiciones que afectan a su desarrollo y su salud emocional²².

42. En 2015 disminuyó el número de detenciones de migrantes en los Estados Unidos, pero el número de detenciones y expulsiones desde México a Centroamérica aumentó drásticamente. Ello se debe en cierta medida a la presión ejercida por los Estados Unidos sobre México²³. A pesar del descenso de las detenciones en los Estados Unidos, las prácticas de repatriación son todavía comunes. En 2014, los Estados Unidos repatriaron a 14.352 niños mexicanos. La cifra correspondiente al período comprendido entre enero y julio de 2015 fue de 6.772²⁴.

43. En México, las autoridades de inmigración detienen a los niños migrantes no acompañados procedentes de Centroamérica que llegan a los puntos de entrada y que las patrullas encuentran a lo largo de las vías férreas y las carreteras. Según la Ley de Migración, el Instituto Nacional de Migración se hace cargo de los niños y los aloja en las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

²⁰ Según el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la mayoría de los niños y adolescentes que se encontraban en tránsito o en situación migratoria irregular en México eran adolescentes varones con una educación básica.

²¹ Oficina del UNICEF en México.

²² Información proporcionada por la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales.

²³ Oficina regional de WorldVision en América Latina y el Caribe.

²⁴ México, Ministerio del Interior.

Contrariamente a lo que se dispone en la enmienda del artículo 29 de la Ley de Migración, sin embargo, los niños son internados por períodos largos e inciertos tras ser detenidos por las autoridades de inmigración²⁵. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México ha llegado a la conclusión de que de los 35 centros de internamiento de inmigrantes, solo 11 disponen de zonas para las familias y más del 50% carece de zonas específicas para el alojamiento de niños y adolescentes. Además, la política migratoria de México se centra en la detención y deportación de los migrantes irregulares, incluidos los niños no acompañados. Entre enero de 2014 y junio de 2015 fueron devueltos a sus países de origen 14.864 niños migrantes no acompañados²⁶.

44. Otras fuentes revelan que más del 85% de los niños migrantes no acompañados que llegan a México procedentes de Centroamérica terminan siendo deportados. México no aplica las reformas introducidas en 2011 en la Ley de Migración, incluida la necesidad de tener en cuenta el interés superior de los niños migrantes antes de su repatriación²⁷.

45. El gran número de niños repatriados y la falta de preparación para reintegrarlos es un problema grave en Centroamérica. De los niños detenidos por las autoridades de inmigración de los Estados Unidos en el primer semestre de 2014, la mayoría procedían de Honduras (13.282), Guatemala (11.479), México (11.577), El Salvador (9.850) y otros países (829)²⁸. Entre 2012 y julio de 2014, por ejemplo, El Salvador informó de que habían sido devueltos 5.411 niños y adolescentes migrantes, el 96% de los cuales procedía de México; el 34,7% eran niñas y mujeres jóvenes y el 65,3% eran niños y hombres jóvenes²⁹. En 2015 fueron devueltos a Honduras 3.091 niños migrantes no acompañados, 7.545 a El Salvador y 9.613 a Guatemala³⁰.

46. Aunque algunos Gobiernos de América Latina han participado en sesiones de capacitación y talleres especiales sobre la infancia, la migración y los derechos humanos, la mayoría de los organismos de inmigración no han designado personal encargado exclusivamente de trabajar con los niños migrantes no acompañados. No hay prácticamente ninguna autoridad o institución local en la región que se ocupe específicamente de ese tema. A pesar de que los marcos jurídicos para la protección de los migrantes y los niños están bien desarrollados, no existen leyes en las que se contemplen los niños migrantes no acompañados como una categoría específica. Algunos países, entre ellos Nicaragua, no cuentan con ninguna política migratoria, lo que significa que las respuestas tienden a ser de índole instrumental, a corto plazo y descoordinadas³¹.

47. En América del Sur, la migración interna constituye un caso especial en el Paraguay. Los niños son constantemente trasladados de las zonas rurales a las ciudades, donde son objeto de trata con fines de explotación laboral. Esa práctica, que se conoce comúnmente como “criadazgo”, está muy generalizada en el país y está organizada por los contratistas que supuestamente ofrecen protección. Los niños realizan trabajos domésticos sin ninguna compensación económica a cambio de alojamiento, alimento, ropa y educación. Según los resultados de la Encuesta Permanente a Hogares, se estima que 46.993 niños y adolescentes (el 2,5% de todos los niños del país) se encuentran en una situación de “criadazgo”.

²⁵ Información facilitada por la Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor.

²⁶ México, Ministerio del Interior.

²⁷ Centro de Derechos Humanos Fray Matías.

²⁸ Véase www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2014/067.asp.

²⁹ El Salvador, Dirección General de Inmigración.

³⁰ Información proporcionada por los Ministerios de Relaciones Exteriores de El Salvador, Guatemala y Honduras.

³¹ Información proporcionada por Aldeas Infantiles SOS, Nicaragua.

Además, las autoridades perciben una fuerte legitimación social y normalización de la práctica³².

48. En Asia, la legislación laboral de países como la India y Nepal permiten la explotación de niños trabajadores al establecer en los 14 años el comienzo de la edad adulta. Caritas-Bangladesh ha informado de que los empleadores de niños rara vez consideran que lo que pagan a los niños trabajadores o a sus familias sea el cumplimiento de un deber para con ellos, ni los perciben como titulares de derechos que merezcan un trato y un pago justos.

49. En la India, que tiene la mayor población de niños del mundo, la migración de niños dentro de los distintos estados y a través de las fronteras entre ellos va en aumento. Los problemas relacionados con el género son causa habitual de la migración y de la vulneración de los derechos humanos; la causa principal de la migración en el país es la discriminación por motivos de género y la baja condición de la mujer en la sociedad, que da lugar al matrimonio precoz, la disminución de la proporción entre mujeres y hombres y una división del trabajo según los roles tradicionales de ambos sexos. Cada vez es más frecuente que las niñas migrantes se vean forzadas a satisfacer la demanda de una amplia gama de servicios personalizados en la industria del entretenimiento y el sexo, en el servicio doméstico y en el mercado del matrimonio³³.

50. En Sudáfrica, el número de migrantes en situación irregular es difícil de determinar. Las estimaciones oscilan entre 2,5 millones y 7 millones. Según la OIM, cada semana son deportados alrededor de 2.000 migrantes irregulares, procedentes principalmente de Mozambique y Zimbabwe, de los que cerca del 20% son niños. De esas cifras se desprende que alrededor de 1,6 millones de niños migrantes permanecen en Mozambique, Sudáfrica y Zimbabwe.

51. Según el *Eastern and Southern Africa Regional Analysis Report 2014* del UNICEF, la crisis en Sudán del Sur ha supuesto el desplazamiento de casi medio millón de personas. Más del 70% de esas personas son niños que solicitan asilo en los países vecinos, como Etiopía, Kenya, el Sudán y Uganda. Se calcula que entre ellos hay unos 35.000 niños no acompañados.

52. Los niños que transitan por Zimbabwe carecen de acceso a muchos servicios sociales. Una vez que abandonan el entorno familiar, a menudo han de valerse por sus propios medios y pueden verse expuestos a condiciones de vida difíciles. Dicho esto, las condiciones de acogida han mejorado en los últimos años con el establecimiento de centros de recepción de niños por la OIM, el UNICEF y el Gobierno de Zimbabwe. Esos centros ofrecen servicios sociales básicos para los niños y facilitan la reunificación familiar.

53. En África, hay niños que nacen en los países de tránsito en condiciones muy precarias. En el Senegal, el fenómeno de los niños *talibés* va en aumento. Los morabitos (maestros coránicos) llevan a esos niños a las ciudades, presuntamente para que aprendan el Corán. En realidad, los morabitos explotan a los niños y los obligan a llevarles dinero. Los estudios indican que en Dakar hay unos 15.000 niños sin familia que son víctimas de la explotación. En la mayoría de los casos, esos niños proceden de las regiones meridionales del país o de los países vecinos, como Guinea-Bissau³⁴.

54. La situación en Haití es una de las más alarmantes del Caribe, ya que el país carece de estructuras para acoger a los niños. Los niños no acompañados están internados junto con adultos repatriados en centros de tránsito gestionados por el Gobierno. En general, los

³² Información facilitada por el Grupo Luna Nueva.

³³ Como la proporción entre mujeres y hombres en la India sigue disminuyendo, las niñas son víctimas de la trata en las zonas rurales y vendidas como esposas.

³⁴ Información facilitada por Caritas-Senegal.

centros no cumplen las normas generales en materia de higiene, agua y alimentación adecuadas³⁵.

IV. Principales violaciones de los derechos humanos a que se enfrentan los niños y adolescentes migrantes no acompañados

55. Un denominador común en casi todos los Estados es la falta de información sobre las violaciones de los derechos humanos a que se enfrentan los niños migrantes no acompañados.

56. En concreto, los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño que más a menudo se vulneran en lo que respecta a los niños no acompañados solicitantes de asilo son: el derecho a la no discriminación, el derecho al desarrollo, el derecho a tener un nombre y una nacionalidad, el derecho a la reunificación familiar, el derecho a la salud y la atención médica, el derecho a la educación y el derecho a que se adopten medidas especiales de protección. Además, con frecuencia se violan los principios de la defensa del interés superior del niño y del respeto de sus opiniones³⁶.

57. Los niños migrantes no acompañados se encuentran entre los grupos más vulnerables, ya que pueden ser objeto de trabajo forzoso, tráfico de drogas, trata de personas y explotación sexual. Algunos se encuentran en una situación de vulnerabilidad aún mayor debido que carecen de documentación de su país de origen, por lo que es difícil regular su situación migratoria y acceder a los servicios sociales al llegar a un país extranjero.

58. La discriminación basada en la raza y el origen étnico sigue existiendo en los Estados Unidos, incluso en las instituciones gubernamentales. Por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) entrevistó a 100 niños guatemaltecos de edades comprendidas entre los 12 y los 17 años que habían entrado en los Estados Unidos y estaban bajo custodia federal. El 48% de ellos, se identificaron como indígenas y se quejaron de racismo y discriminación contra su comunidad³⁷.

59. La trata con fines de explotación sexual o económica, la extracción de órganos y otras formas de violencia son las violaciones más graves que sufren por los niños migrantes en el Paraguay. Esas situaciones impiden el acceso a otros derechos básicos como el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda y a una vida libre de violencia. En respuesta al cuestionario, el Grupo Luna Nueva informó de diferentes tipos de violaciones: la explotación sexual y laboral, el tráfico de órganos y el intercambio de niñas por animales.

60. Las corrientes de trata de personas procedentes de África Subsahariana tienen lugar principalmente dentro de la región, y la mayoría de las víctimas son niños. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, África y el Oriente Medio representaron el 62% de los niños víctimas de la trata entre 2010 y 2012, la mayor proporción del mundo.

³⁵ Información facilitada por WorldVision Haití.

³⁶ Los principios jurídicos internacionales que prescriben las responsabilidades de los Estados con respecto a los niños no acompañados se basan en dos instrumentos principales: la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967.

³⁷ Center for Gender and Refugee Studies, Universidad de California, Facultad de Derecho Hastings y otros, *Niñez y Migración en Centro y Norte América: Causas, Políticas, Prácticas y Desafíos*, (febrero de 2015) págs. 49 y 125.

61. En muchos países de destino, es habitual que los niños migrantes adquieran una deuda con el traficante o explotador, que retiene sus documentos y recurre a las amenazas y la violencia para someterlos. La situación no siempre mejora cuando quienes se encargan del alojamiento de los niños son las autoridades locales. A veces son víctimas de abusos físicos infligidos por personas civiles y funcionarios del Gobierno, como en el caso de los niños no acompañados procedentes de Zimbabwe que fueron introducidos ilegalmente en Botswana³⁸.

62. En la República Democrática del Congo, los niños migrantes no acompañados son víctimas de explotación laboral. Realizan trabajos pesados por poco dinero, por ejemplo en la minería artesanal, un empleo que les impide asistir a la escuela y no les proporciona atención médica³⁹. Según el UNICEF, hay aproximadamente 40.000 niños que trabajan en las minas dispersas por el sur de la República Democrática del Congo. Los niños migrantes no acompañados son a veces detenidos y encarcelados en prisiones para adultos, ya que no existen cárceles de menores⁴⁰. Una situación similar impera en Malasia, un Estado que no reconoce a los refugiados ni a los solicitantes de asilo, ya que no ha firmado la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Los niños son constantemente acosados por miembros de las fuerzas del orden y muchos de ellos han sido detenidos y recluidos en campamentos de internamiento de inmigrantes, donde no se hace ninguna diferencia entre niños y adultos⁴¹.

63. En la India, como en otros países de Asia, la explotación comienza desde el momento en que los niños abandonan el hogar para dirigirse a las ciudades. Esos niños temen verse atrapados por la policía en el camino. Una vez en manos de un “agente de colocación” son trasladados a una agencia, donde permanecerán hasta que se encuentre un trabajo para ellos. Ha habido casos de abusos físicos y sexuales por los agentes y empleadores⁴². En Bangladesh se han denunciado casos similares de abusos.

64. En España, los niños migrantes, acompañados o no, están sujetos a un régimen que obliga a la Administración a tener en cuenta su interés superior en todas las actuaciones que los afecten. No obstante, todavía no se ha designado ninguna autoridad que se ocupe específicamente de los niños y los jóvenes migrantes⁴³.

65. En el marco de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México reconoce a los niños y adolescentes como titulares de derechos y garantiza el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos. Todos los niños son sujetos plenos de la ley. Por consiguiente, deben gozar de los derechos fundamentales que les corresponden en su condición especial de personas en desarrollo, que están protegidos y consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño. En México, como en muchos países de América Latina, a pesar de las leyes nacionales e internacionales y los importantes esfuerzos realizados por los Gobiernos, sigue habiendo una gran brecha entre los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos, su incorporación en la legislación interna y la práctica cotidiana.

66. En Chile, incluso a los hijos de migrantes nacidos en el país solían ser inscritos como apátridas porque, debido a una interpretación sesgada de la Constitución, se consideraba a sus padres como “extranjeros transeúntes”. No obstante, la definición jurídica

³⁸ Informes de Terre des Hommes Zimbabwe.

³⁹ Información facilitada por la Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor de la República Democrática del Congo.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor de Malasia.

⁴² Información facilitada por Caritas-India.

⁴³ Información proporcionada por el Defensor del Pueblo de España.

de los “extranjeros en tránsito” cambió hace dos años, de manera que el término solo puede aplicarse a los turistas y a los miembros de la tripulación de buques y aeronaves. Los niños nacidos en Chile de padres extranjeros se consideran chilenos. Aun así, sigue habiendo informes de niños inscritos como “hijos de extranjeros transeúntes”, con lo que se les niega el derecho a una nacionalidad o identidad oficial⁴⁴.

67. En algunos Estados europeos, entre ellos Austria, los niños tienen que solicitar asilo para obtener acceso a los servicios básicos y contar con representación jurídica inmediata, que proporcionan un asesor jurídico en el centro de acogida inicial y, posteriormente, las oficinas provinciales de la juventud. Una vez que las autoridades competentes han establecido contacto con los niños migrantes, deben ofrecer una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y favoreciendo la reunificación de la familia, salvo cuando sea contraria a su interés superior o a su voluntad. En los últimos años se han realizado avances sustanciales. Se han adoptado leyes específicas basadas en la Convención sobre los Derechos del Niño para garantizar que los niños y adolescentes sean escuchados en todos los asuntos que los afecten.

68. En Guatemala, poco se ha hecho para garantizar el derecho de los niños a la libertad de opinión y de expresión; hay muchos obstáculos que dificultan que se haga realidad ese derecho, como las actitudes autoritarias de los adultos⁴⁵. La política de inmigración de Guatemala carece de un enfoque de derechos humanos, y el Gobierno tampoco ha elaborado políticas específicas para proteger, atender y ayudar a los niños migrantes no acompañados⁴⁶.

69. El Salvador tiene un mecanismo oficial de interacción con los niños que vela por que se tengan en cuenta sus opiniones. Desde 2014 viene funcionando un consejo consultivo formado por niños y adolescentes que representan a los de los 14 departamentos del país⁴⁷. Además, el personal especializado del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia presta asistencia a los niños repatriados y los entrevista con objeto de conocer sus opiniones, problemas y necesidades.

70. En el Paraguay, se han establecido consejos municipales para los niños y los adolescentes en virtud del Código de la Niñez y la Adolescencia (arts. 44 a 47). Los consejos trabajan con representantes de organizaciones de niños. A pesar de la existencia de esos consejos, muchas organizaciones del Paraguay siguen denunciando la falta de espacios reales y eficaces para la participación activa⁴⁸.

71. En las nuevas leyes relativas a la recepción de los solicitantes de protección, por ejemplo en Italia, se contempla y consolida el derecho de los niños a ser escuchados en todos los asuntos que los afecten. En Bélgica, se ha presentado un anteproyecto de ley que garantizaría que todos los niños acompañados tuvieran derecho a ser escuchados sin la presencia de sus padres o tutores para que puedan expresarse libremente⁴⁹. Además, los niños tienen ya derecho a rechazar el alojamiento proporcionado por el organismo federal responsable y elegir vivir con un adulto, que suele ser un miembro de su familia nuclear o ampliada. El niño solo puede abandonar el centro de acogida una vez se garantiza que el adulto en cuestión puede hacerse cargo de él.

⁴⁴ Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor de Chile.

⁴⁵ Información facilitada por Casa Alianza Guatemala.

⁴⁶ Información proporcionada por la Dirección de Investigación en Derechos Humanos, Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala.

⁴⁷ Información proporcionada por Aldeas Infantiles SOS, El Salvador.

⁴⁸ Información facilitada por el Grupo Luna Nueva.

⁴⁹ Está previsto que el proyecto de ley se apruebe en 2016.

72. En Serbia, el hecho de que las instituciones responsables no hayan adoptado medidas adecuadas ha llevado a que la barrera del idioma sea un obstáculo para que los niños migrantes puedan explicar su situación. Tampoco les deja expresar su opinión de manera eficaz e impide a las autoridades determinar si su elección es voluntaria y cuáles fueron las razones subyacentes que los movieron a emigrar⁵⁰.

73. En Honduras existe un programa para migrantes extranjeros menores de edad, como parte del cual se han dispuesto equipos técnicos especialmente formados que se encargan de atenderlos. No hay, sin embargo, una política nacional que se ocupe de la cuestión de los niños migrantes. Además, en el caso de los repatriados, solo hay un centro especializado en prestar ayuda a los niños migrantes hondureños que regresan del extranjero y a los niños extranjeros indocumentados.

74. En Zimbabwe, en las políticas de migración se tiene en cuenta la protección de los derechos de los migrantes, pero la aplicación de esas políticas sigue siendo un verdadero problema en la práctica. Zimbabwe ha promulgado recientemente la Ley de Lucha contra la Trata, que tiene por objeto proteger a los niños no acompañados. Además, en aras de la protección de los derechos del niño se han creado, a lo largo de las fronteras principales en Beitbridge, Plumtree y Nyamapanda, centros de acogida para niños no acompañados deportados de Botswana, Mozambique y Sudáfrica. Esos niños reciben servicios sociales básicos, como un alojamiento temporal, alimentos, ropa, atención médica y, de ser posible, la reunificación de la familia.

V. Aspectos relacionados con el género

75. Dado que los Estados apenas han facilitado información sobre las violaciones de los derechos humanos de los niños migrantes, tampoco se tiene información sobre las violaciones por motivos de género.

76. A pesar de la falta de información, el género parece influir en las pautas de la migración internacional en México. Por ejemplo, una adolescente llamada Maya Mam afirmó en una entrevista que, para no ser objeto de abusos sexuales, tuvo que pedir a otro viajero que la presentase ante los demás como su novia, para lo cual le exigió un pago⁵¹. Las mujeres heterosexuales no son los únicos objetivos de la violencia de género: también han experimentado la discriminación y la persecución los niños y niñas gais, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales⁵².

77. El empleo en el servicio doméstico es habitual entre las mujeres migrantes en México, la gran mayoría de los cuales son menores de 18 años. Las mujeres que emigran de Guatemala suelen ser de ascendencia indígena. Ese grupo vulnerable ha sido objeto de explotación laboral y se le han denegado incluso los derechos laborales mínimos, como un contrato legal y un permiso de residencia legítimo. Además, es casi imposible para las niñas migrantes obtener un permiso de residencia temporal o permanente, habida cuenta de los gastos que supone y los intereses contrarios de sus empleadores⁵³.

⁵⁰ Oficina del Defensor del Pueblo de Serbia.

⁵¹ Center for Gender and Refugee Studies, Universidad de California, Facultad de Derecho de Hastings y otros (véase la nota de pie de página 38), pág. 145.

⁵² Información proporcionada por el Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

⁵³ Centro de Derechos Humanos Fray Matías.

78. Las autoridades de Guatemala informan de que en muchos casos el peligro de violación es tan alto que los tratantes, a fin de prevenir los embarazos⁵⁴, obligan a las adolescentes a recibir una inyección anticonceptiva antes de iniciar su viaje.

79. La mayoría de las víctimas de explotación sexual son muchachas. Por ejemplo, la mayoría de los menores migrantes no acompañados que llegan a Italia procedentes de Nigeria que son víctimas de la trata y la explotación son niñas.

80. En el Senegal, hay una clara dimensión de género en el tipo de trabajo que los migrantes buscan. Así pues, el trabajo doméstico corresponde principalmente a las mujeres migrantes y los empleos que exigen fuerza física son en su mayoría destinados a los hombres. Los datos indican que la migración se ha ido “feminizando” gradualmente y las niñas representan dos de cada tres víctimas de la trata⁵⁵.

VI. Coordinación regional e internacional

81. A los efectos de adoptar decisiones de manera eficaz y garantizar los derechos de los niños migrantes, muchos países trabajan con mecanismos de coordinación interinstitucional en los que participan las autoridades de la administración pública federal, organizaciones internacionales, miembros del mundo académico y organizaciones de la sociedad civil. Son varios los procedimientos establecidos entre ministros, organismos gubernamentales e instituciones locales con el fin de intercambiar información y colaborar en la solución del problema de los niños migrantes, aunque, en muchos casos, esos procedimientos no son eficientes o no están diseñados desde una perspectiva de derechos humanos.

82. La cooperación entre los países de América Latina se centra en la detención y repatriación de los niños y adolescentes a sus países de origen, de ahí que los niños no aparezcan como partes interesadas. Es frecuente que la necesidad de protección no se mencione en los análisis de las situaciones que exponen a los niños, por lo que, en la mayoría de los casos, el reconocimiento de la condición de refugiado no se considera una opción, a pesar de que a veces los niños tienen razones legítimas para solicitar asilo y derecho a recibirlo. Es poco frecuente que la colaboración internacional se centre en la prevención⁵⁶.

83. En el plano regional, México forma parte de la Conferencia Regional sobre Migración, un foro multilateral sobre la migración internacional que agrupa a los países del Caribe, Centroamérica y América del Norte que se ocupa de cuestiones de interés para los países de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Los miembros de la Conferencia han formado un grupo especial sobre los niños migrantes a fin de promover la acción inmediata y la protección efectiva de los niños migrantes no acompañados durante todas las fases de la migración. Sin embargo, a pesar de su importancia, esa iniciativa ha tenido pocos efectos tangibles.

84. En los tratados regionales en los que México y los Estados de Centroamérica y el Caribe son partes no se imponen obligaciones específicas a los países de tránsito o de destino en relación con las salvaguardias que han de proteger a los niños en los procesos de migración, como la prohibición del internamiento, las garantías procesales y el principio del respeto del interés superior del niño⁵⁷. Órganos regionales como el Sistema de la

⁵⁴ Información proporcionada por Aldeas Infantiles SOS, Guatemala.

⁵⁵ Información facilitada por Caritas-Senegal.

⁵⁶ Oficina regional de WorldVision en América Latina y el Caribe.

⁵⁷ Centro de Derechos Humanos Fray Matías.

Integración Centroamericana y la Comisión Centroamericana de Directores de Migración⁵⁸ han sido fundamentales para el diálogo y la aplicación de las decisiones sobre la migración. Aunque los acuerdos regionales de libre circulación a través de las fronteras, tales como Convenio Centroamericano de Libre Movilidad y el Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana, han favorecido la movilidad en la región, son necesarios más esfuerzos para garantizar la protección efectiva de los derechos y la integración social de los migrantes centroamericanos. Todavía no se ha producido una colaboración eficaz.

85. En 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su opinión consultiva núm. 21 sobre los derechos y garantías de los niños en el contexto de la migración o necesitados de protección internacional. La opinión consultiva se emitió en respuesta a una petición formulada en 2011 por los Estados a la sazón miembros de MERCOSUR, a saber, la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay. Era la primera vez que ese grupo de Estados comparecía ante el sistema interamericano de derechos humanos con una posición común sobre un tema de interés para la protección de los derechos humanos en la región. La opinión consultiva núm. 21 es un logro regional que proporciona directrices novedosas en las que se define y amplía el alcance de los derechos e intereses de los niños migrantes. Además, en esa opinión se pone de relieve el principio de la primacía de la condición de niño sobre la política de inmigración y, en consecuencia, el principio de la defensa del interés superior del niño en todas las medidas que se adopten en el marco de los procedimientos de inmigración.

86. Youth Care es una red de organizaciones privadas estructurada por las autoridades regionales de Bélgica. A través de esa red, las entidades no gubernamentales organizan servicios que cuentan con el reconocimiento y la financiación del Gobierno. Todos los niños, independientemente de su edad y el momento en se los detecte, pueden llegar a Youth Care en cualquier momento, a condición de que tengan necesidades “especiales” reconocidas por las autoridades. Los servicios prestados incluyen la acogida en instalaciones residenciales, la colocación en hogares de acogida y la enseñanza de orientaciones para vivir de manera independiente. Habida cuenta de la naturaleza de los servicios y el tipo de financiación disponible, Youth Care presta asistencia de una forma muy diferente a como lo hacen los organismos federales en cuanto al tipo de alojamiento e infraestructura, el número de empleados y la formación que se les imparte y el número de niños que viven juntos. Con todo, hay largas listas de espera para acceder a los servicios de Youth Care y la red no está en condiciones de satisfacer todas las necesidades de los jóvenes.

87. En Europa, se observa un cierto grado de colaboración institucional para proteger a los niños no acompañados que solicitan asilo. En el Reglamento Dublín III sobre la reunificación de la familia se contempla la colaboración caso por caso.

88. En África Meridional, los esfuerzos se han intensificado mediante la ejecución de proyectos conjuntos en tres países. Por ejemplo, la campaña “destino desconocido”, que se desarrolla en Mozambique, Sudáfrica y Zimbabwe, está financiada por Terres des Hommes Alemania. Dicho eso, es necesario potenciar considerablemente las iniciativas y la coordinación regionales para garantizar la protección de los niños migrantes no acompañados⁵⁹.

⁵⁸ La Comisión Centroamericana de Directores de Migración es una iniciativa integrada en la Conferencia Regional sobre Migración.

⁵⁹ Información proporcionada por Terre des Hommes Zimbabwe.

VII. Papel de la sociedad civil

89. Muchos países con graves problemas de migración han fortalecido la relación entre el Gobierno y la sociedad civil. En ese sentido, los Estados reconocen la labor que las organizaciones de la sociedad civil realizan a la hora de prestar servicios, ayudar y orientar a los niños migrantes en lo que se refiere a la satisfacción de sus necesidades básicas o primarias, así como en la promoción de sus derechos humanos. Otros informes, sin embargo, como el presentado por Caritas-Myanmar, indican que sigue habiendo una falta de colaboración entre entidades gubernamentales, ONG internacionales y nacionales y organismos de las Naciones Unidas.

90. La sociedad civil desempeña un papel destacado al poner al descubierto el problema de la inseguridad, prestar servicios y establecer una serie de redes institucionales con experiencia en la migración y velar por que los Estados garanticen todos los derechos fundamentales de los niños migrantes no acompañados.

91. La sociedad civil interviene en el ámbito de la prevención y la respuesta ante los abusos, el abandono, la violencia y la explotación de los niños; esas organizaciones se aseguran de que los niños tengan documentación legal y de que se den soluciones duraderas a sus necesidades específicas, teniendo en consideración primordial el interés superior del niño. Muchas organizaciones proporcionan asistencia médica y escolar, apoyo psicosocial, alimentación, vivienda y servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Algunas ONG incluso han adoptado medidas judiciales en casos de violaciones graves cometidas por los organismos gubernamentales.

92. Hay ONG internacionales y redes mundiales, como Casa Alianza y ECPAT Internacional, que promueven programas de formación sobre medidas para proteger a los niños refugiados de la trata y la explotación sexual y sobre la protección de los derechos humanos en general para personal y expertos de la policía, trabajadores sociales y organismos encargados del bienestar de la juventud.

93. La sociedad civil tiene una experiencia considerable en la comunicación y el fomento de la sensibilización sobre la necesidad de que se respeten los derechos humanos de los niños migrantes. Las organizaciones de la sociedad civil han tratado de llegar a las instituciones, las organizaciones sociales, los niños, los medios de comunicación y el público en general para transmitir sus opiniones, lograr cambios estructurales e influir en las políticas públicas.

94. Las ONG han demostrado un nivel de coordinación y cooperación mucho mayor que los Estados en cuestiones relativas a la migración. A modo de ejemplo, Caritas trabaja con organizaciones gubernamentales y organizaciones internacionales para la protección de los niños. Entre los asociados de Caritas se cuentan ministerios nacionales, el UNICEF, la OIM y la UNESCO. En Guatemala hay un grupo encargado de coordinar la acción de la sociedad civil en el ámbito de la migración en cuyo marco organizaciones como Casa Alianza han participado en la elaboración de propuestas de políticas y en actividades de promoción ante la comisión para los migrantes del Congreso. Además, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones representa en los foros mundiales a organizaciones de la sociedad civil y particulares de 11 países de América Latina.

95. En África, la organización de la sociedad civil Terre des Hommes actúa como órgano que agrupa a todas las ONG que se ocupan de los derechos del niño en Zimbabwe. Coordina actividades y asesora al Gobierno sobre la forma de proteger los derechos de los niños migrantes. Supervisa y evalúa todas las actividades mediante informes periódicos sobre la situación de los derechos del niño en Zimbabwe, que posteriormente se envían al Comité de los Derechos del Niño y al Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico

Universal de las Naciones Unidas, el Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo⁶⁰.

96. Gracias a la utilidad de la cooperación entre todas las partes interesadas que operan en los centros financiados con fondos europeos, se ha logrado reunificar a muchas familias. Por ejemplo, un padre que vivía en Francia pudo reunirse en Italia con sus hijos, que no tenían documentos de identidad. La reunificación fue posible gracias a una prueba de ADN.

97. La Asociación Federal para los Menores Refugiados no Acompañados trabaja para mejorar la situación jurídica de los niños que llegan a Alemania sin el apoyo de un tutor a través de un proyecto para mejorar la integración social de los jóvenes refugiados. Son muchos los obstáculos que, a menudo, dificultan la integración, pero muchos adolescentes logran llevar una vida socialmente comprometida y alcanzar sus objetivos personales⁶¹.

VIII. Recomendaciones

98. El Comité Asesor recomienda a los Estados miembros que:

a) Ya sean países de origen, de tránsito o de destino, adopten una perspectiva de derechos humanos y asuman las mismas responsabilidades de protección para con los niños migrantes acompañados o no acompañados, pues los derechos humanos de los niños no tienen nacionalidad ni fronteras.

b) Si son Estados de origen, refuercen sus medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de políticas para dar prioridad a los derechos de los niños, hagan frente a la falta de recursos para satisfacer necesidades básicas, como la educación, la alimentación y la formación para el trabajo, y proporcionen a los niños protección especial contra todas las formas de violencia y discriminación, que son los motivos por los que deciden abandonar sus países de origen. Deberían revisarse y reforzarse los sistemas de protección de ámbito local, nacional, regional e internacional. En la mayoría de los casos, el problema no es la falta de legislación o de programas destinados a proteger a los niños migrantes, sino la falta de eficacia en su aplicación⁶².

c) Elaboren y apliquen políticas de migración guiadas por el interés superior del niño y se aseguren de que los presupuestos de los principales organismos gubernamentales cuenten con fondos destinados a resolver los problemas de los niños migrantes.

d) Ya sean Estados de origen, de tránsito o de destino, apliquen una política nacional participativa en relación con los niños migrantes. Esa política debe basarse en un enfoque de derechos humanos y tener en cuenta las características financieras, económicas, sociales, culturales y administrativas de la migración de los niños, en particular en relación con la trata y la explotación laboral.

e) Eliminen la diferencia entre las condiciones de vida de los niños migrantes no acompañados y de los niños que se encuentran al cuidado de las autoridades. Los niños migrantes no acompañados no deben ser objeto de discriminación debido a su situación.

f) Hagan esfuerzos por cambiar la percepción negativa de la migración, a fin de poner fin a la criminalización de los migrantes. En muchos países, las cuestiones relativas a la migración siguen tratándose desde una perspectiva que da prioridad a la protección de las fronteras y la seguridad, en lugar de a la protección de los derechos humanos.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ ECPAT Internacional, Alemania.

⁶² Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor de México.

g) Armonicen la legislación nacional con las normas internacionales, y revisen las leyes y prácticas anticuadas. Muchos países aún no respetan los derechos individuales enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Por ejemplo, en las disposiciones normativas sobre los motivos de expulsión y el procedimiento para llevarla a cabo no se hace mención especial de los niños. Entretanto, en la legislación destinada a la protección de los niños no se tiene en cuenta la situación particular de los niños migrantes no acompañados.

h) Elaboren comités de fronteras que permitan a los asociados de los países de origen, de tránsito y de destino reunirse y analizar cuestiones y problemas de interés común y mejorar la coordinación en aras de una protección más eficaz y eficiente de los derechos de los niños migrantes no acompañados.

i) Adopten medidas para incorporar, en todos los niveles del sistema de migración y de acogida, personal que haya recibido una formación especial sobre los derechos del niño y sobre cómo tratar a los niños. El Estado debe organizar y poner en marcha sesiones de formación para los funcionarios sobre la manera de tratar a los niños migrantes no acompañados.

j) Velen por que los centros de apoyo que sirvan como primer punto de contacto para los niños migrantes no acompañados dispongan de alojamiento especial y seguro exclusivamente destinado a ese grupo de niños.

k) Establezcan en los centros programas que den prioridad a la integración social de los niños migrantes, incluidos cursos sobre el idioma del país y sobre integración, apoyo al aprendizaje, programas de educación y preparación para la vida independiente, etc.

l) Proporcionen a los niños migrantes información adaptada a su edad y sus condiciones culturales, utilizando un lenguaje sencillo y claro y con el apoyo de un intérprete cuando sea necesario.

m) Tramiten rápida y eficazmente las solicitudes de asilo presentadas por niños no acompañados y velen por que, mientras tanto, esos niños sean alojados en centros de acogida que se ajusten a las normas internacionales.

n) Sigam cuidando de los niños migrantes no acompañados en el país de destino, a fin de facilitar su transición a la edad adulta en ese país.

o) A la hora de diseñar políticas y programas encaminados a la realización de los derechos humanos de los niños migrantes no acompañados, tengan en cuenta sus distintas categorías, características y situaciones. No obstante, eso no debe suponer el abandono de un enfoque integral de los derechos del niño.

IX. Prácticas óptimas

99. A fin de hacer frente al aumento del número de niños migrantes no acompañados en Italia, en 2015 se puso en marcha un nuevo sistema para establecer centros de recepción de primeros auxilios para niños migrantes⁶³. En Italia, las primeras medidas que se adoptan con respecto a los niños son las habituales destinadas a la detección de problemas de carácter físico o psicosocial en las primeras etapas, a fin de poder prestar un apoyo sanitario y educativo apropiado durante el resto del procedimiento de recepción. Se necesita un

⁶³ Información facilitada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación Internacional de Italia.

apoyo psicosocial personalizado debido al estrés psicológico y físico causado por el camino y las dolorosas experiencias personales de los niños migrantes.

100. En algunos países, se asignan trabajadores sociales, tutores, educadores o representantes legales a los niños migrantes no acompañados antes de iniciar el procedimiento de asilo⁶⁴. Esas personas acompañan al niño desde el comienzo de la solicitud (primera entrevista) a lo largo de todo el proceso de petición de asilo hasta que se adopta y aplica una decisión definitiva⁶⁵. En la ley se establece que los niños solicitantes de asilo tienen acceso a información jurídica desde el principio.

101. En muchos países, los operadores de centros de acogida se ocupan de la escolarización y otros servicios orientados a mantener y desarrollar las aptitudes de los niños. Algunas leyes nacionales de educación contienen salvaguardias para garantizar la igualdad de acceso a la educación para todos los migrantes en todos los niveles. Por ejemplo, Alemania es un destino deseable para los niños migrantes debido al apoyo que reciben y el trato especial que les brindan los organismos de bienestar para los jóvenes⁶⁶. Los niños alojados en centros de acogida inicial son rápidamente asignados a grupos de viviendas y se adoptan otras medidas, como la incorporación a actividades educativas, como cursos de idiomas y tareas escolares, para fomentar la integración⁶⁷.

102. En Azerbaiyán, algunos albergues proporcionan alimentos tres veces al día, asistencia médica, vivienda y clases del idioma local. Además, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos puede acceder a cualquiera de los centros de alojamiento sin notificación previa y formular recomendaciones, que deben aplicarse dentro de un plazo determinado. No obstante, no todos los niños migrantes no acompañados reciben un trato respetuoso y apropiado en Azerbaiyán. Según informa el Defensor del Pueblo, las ONG recogen a niños en la calle y los alojan en centros de acogida, donde no reciben asistencia letrada profesional ni servicios de rehabilitación eficaces⁶⁸.

103. En algunos casos, como en Dinamarca, la institución que proporciona vivienda y alojamiento a los niños migrantes no acompañados es la misma que se cuida de los niños necesitados que no son extranjeros. Ese es también el caso de España, donde los niños migrantes conviven a menudo en los mismos centros con niños españoles necesitados de protección.

104. En Lituania, las instituciones gubernamentales se coordinan de manera más eficiente cuando se trata de repatriar a los niños migrantes, cosa que hacen sin dar prioridad a lo que el niño desea y sin tener debidamente en cuenta la situación que el niño va a encontrar en su país de origen. Si un niño migrante no acompañado no se devuelve a su país, se le proporciona un permiso de residencia temporal válido por un año como máximo⁶⁹.

105. En Bélgica, el Parlamento flamenco ha aprobado la aplicación de un decreto sobre la "atención integrada a los jóvenes" en el que no se hace distinción entre los que solicitan asilo y los que no, y se ofrecen derechos y la condición jurídica de persona necesitada de protección a todos los niños migrantes, independientemente de su origen y antecedentes

⁶⁴ En algunos países, únicamente se otorgan permisos de residencia temporal o permanente a los niños si la solicitud se presenta a través de un representante legal.

⁶⁵ En los Estados Unidos, únicamente se proporciona representación jurídica a los niños en ciertos casos. Los Estados Unidos no son parte en la Convención sobre los Derechos del Niño. No obstante, los niños tienen derecho a estar representados en las actuaciones judiciales por un abogado y hay varios programas disponibles para ayudarlos.

⁶⁶ ECPAT Internacional, Alemania.

⁶⁷ Información facilitada por la Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor de Alemania.

⁶⁸ Información proporcionada por el Defensor del Pueblo de Azerbaiyán.

⁶⁹ Información proporcionada por el Defensor del Pueblo de Lituania.

personales. En 2009, el Gobierno de Bélgica estableció un equipo de tareas sobre los niños migrantes no acompañados que examinó posibles medidas para reducir los riesgos que corre ese grupo de migrantes, en particular el riesgo de ser víctima del contrabando y la trata de personas. El equipo de tareas remitió varias recomendaciones al Ministro responsable e hizo hincapié en la prevención, la detección, la identificación y el seguimiento de los niños no acompañados en situación de vulnerabilidad ante posibles abusos.

106. La Ley Federal de Protección de la Infancia de Alemania se aplica a todas las personas de menos de 18 años de edad, incluidos los niños y adolescentes migrantes no acompañados. Las autoridades locales encargadas del bienestar de la juventud se ocupan de adoptar medidas concretas para asegurar el bienestar de los niños, aunque esas medidas de protección integral dejan de ser aplicable en el momento en que la persona cumple los 18 años⁷⁰.

107. De conformidad con el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el internamiento de los niños migrantes no acompañados es una grave violación de los derechos humanos, aunque se hace una excepción en algunos países, entre ellos Bélgica: si un joven llega a una frontera y existen dudas sobre su edad, puede ser internado durante tres días laborables y, en circunstancias excepcionales, durante tres más. Una vez que ha quedado demostrado que el migrante es menor de edad, tiene que ser trasladado a un centro de observación y orientación en el plazo de 24 horas.

108. Las niñas migrantes rara vez reciben un trato especial. No obstante, en Azerbaiyán se han utilizado medidas específicas, como recurrir a mujeres entrevistadoras que se encargan de entrevistar a las víctimas en los servicios de migración.

109. En una iniciativa tendiente a recuperar la cultura y la identidad nacional de los migrantes azerbaiyanos, el Defensor del Pueblo de Azerbaiyán se reunió con representantes de la diáspora azerbaiyana en Noruega y Praga y donó libros de texto de secundaria y publicaciones acerca de la historia y la literatura de Azerbaiyán⁷¹.

110. Varios Estados miembros de la Unión Europea han puesto en práctica proyectos de prevención y desarrollo en terceros países para tratar de abordar la situación de los menores no acompañados que desean viajar a la Unión Europea. Bélgica ha realizado varias misiones para fomentar la sensibilización de los países de origen de grandes grupos de migrantes. Los Países Bajos y Eslovenia han desarrollado proyectos bilaterales con el Afganistán. España ha puesto en marcha un proyecto para prevenir la migración irregular procedente del Senegal.

111. Como Estado con graves problemas de migración, México cuenta con capacidades institucionales específicas para la protección de los niños migrantes. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a través del Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia, coordina y supervisa la aplicación de una estrategia para evitar que los niños no acompañados emigren y tratar a los niños migrantes no acompañados. Su objetivo es armonizar los esfuerzos y acciones de los tres poderes del Estado, las entidades privadas y las organizaciones de la sociedad civil de ámbito nacional e internacional para atender las necesidades de los jóvenes migrantes, incluidos los niños, y los repatriados.

112. La mayoría de los países europeos tienen programas nacionales de protección, recepción y asistencia a los niños migrantes. Algunos de esos países están adoptando medidas destinadas a crear un sistema de acogida bien definido, con estructuras altamente

⁷⁰ ECPAT Internacional, Alemania.

⁷¹ Información proporcionada por el Defensor del Pueblo de Azerbaiyán.

especializadas e instalaciones especiales. Por ejemplo, el Servicio de Inmigración de Dinamarca dispone de dos equipos especializados para entrevistar a los niños no acompañados. Además, el Servicio ha elaborado unas directrices internas, y todos los asistentes sociales reciben formación en técnicas de entrevista para que puedan formular a los niños no acompañados preguntas apropiadas para su edad.

113. En Italia, se están concediendo visados por razones humanitarias a los niños vulnerables a los que no se reconoce la condición de refugiados. El procedimiento para la concesión de visados por motivos humanitarios está establecido en la legislación del país.
