



Asamblea General

Distr. general
24 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

36° período de sesiones

11 a 29 de septiembre de 2017

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 final del Comité Asesor del Consejo de Derechos
Humanos**



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Principales razones que fuerzan o alientan a los niños y adolescentes a migrar no acompañados en determinadas zonas	3
III. Situación de los niños y adolescentes migrantes no acompañados en determinadas zonas	6
IV. Principales violaciones de los derechos humanos a que se enfrentan los niños y adolescentes migrantes no acompañados en determinadas zonas	11
V. Aspectos relacionados con el género.....	13
VI. Coordinación regional e internacional	14
VII. Papel de la sociedad civil	15
VIII. Buenas prácticas.....	16
IX. Recomendaciones.....	19

I. Introducción

1. En su resolución 29/12, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor que llevase a cabo una labor de investigación de cara a la elaboración de un informe sobre el problema mundial de los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos, en el que se definiesen las zonas, las razones y la casuística de ese problema 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 ese grupo de población, y que lo presentase al Consejo en su 33^{er} período de sesiones, cuya celebración estaba fijada para septiembre de 2016.

2. El Comité Asesor presentó un informe sobre la marcha de los trabajos al Consejo en su 33^{er} período de sesiones. En el 15^o período de sesiones del Comité Asesor, este estableció un grupo de redacción para la preparación del estudio. En la actualidad, el grupo de redacción está integrado por Mario Luis Coriolano, Laura-Maria Crăciunean, Hoda Elsadda, Karla Hananía de Varela (Relatora), Obiora Chinedu Okafor, Katharina Pabel, Antonia Reyes Prado (Presidenta) y Changrok Soh. El grupo de redacción ha contado con el apoyo técnico de Fabio Cano Gómez y de la Fundación René Cassin.

3. En el presente informe, el Comité Asesor tiene por objeto proporcionar un análisis amplio de la situación de los niños y adolescentes migrantes no acompañados desde una perspectiva de derechos humanos, con el fin de ayudar a los Estados en el cumplimiento de sus compromisos dimanantes de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros tratados de derechos humanos. Se determinan las zonas del mundo y los casos en que este problema se plantea, sus motivos y la forma en que los derechos humanos se ven amenazados y son vulnerados, se señalan las mejores prácticas y se formulan recomendaciones para la protección de los derechos humanos de los niños y adolescentes migrantes no acompañados.

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

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 61 respuestas, 14 procedentes de Estados, 36 de ONG, 10 de instituciones nacionales de derechos humanos y 1 del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

II. Principales razones que fuerzan o alientan a los niños y adolescentes a migrar no acompañados en determinadas zonas

6. A nivel mundial, en 2015, el 15% de todos los migrantes internacionales eran menores de 20 años. La proporción de jóvenes migrantes era considerablemente mayor en las regiones en desarrollo (22%) que en las regiones desarrolladas (menos del 10%)¹. En el mismo año, los niños y adolescentes representaron más de la mitad de la población total de refugiados y más de 100.000 solicitudes de asilo fueron presentadas por menores no acompañados o separados de sus familias². De los niños y adolescentes que viven fuera de su país de nacimiento, casi el 33% son refugiados; en el caso de los adultos, la proporción comprendida por el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

¹ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2016), *International Migration Report 2015: Highlights*, pág. 9.

² Fuente: información proporcionada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños al Comité Asesor, 24 de febrero de 2017.

para los Refugiados (ACNUR) es inferior a 1 de cada 20³. Los niños y adolescentes migrantes no acompañados son un grupo especialmente vulnerable debido a su doble condición de menores, que hace que requieran una protección especial, y migrantes, que los expone a todo tipo de vulneraciones graves de sus derechos fundamentales.

7. En el contexto 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. Esta definición de niño es la misma tanto en contextos regionales como nacionales. En África, Europa y el sistema interamericano de derechos humanos, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años. Por consiguiente, el término “niño” en el presente informe se aplica a los niños y adolescentes menores de esa edad. Los niños en tránsito y otros niños afectados por la migración, se considerarán en primer lugar y, ante todo, niños, y su interés superior habrá de ser la consideración primordial en todas las medidas que les conciernan.

8. Según el Comité de los Derechos del niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los niños migrantes no acompañados son niños separados de ambos padres y otros parientes que no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad. El presente estudio se aplica a los menores no acompañados y separados de su familia que se encuentren fuera de su país de nacionalidad o, de ser apátridas, fuera del país de residencia habitual.

9. Hay varias categorías de niños migrantes no acompañados:

- a) Niños separados de sus familias o cuidadores durante el tránsito.
- b) Niños que comenzaron su andadura como niños no acompañados o separados de sus familias y en la actualidad viajan con grupos de personas.
- c) Niños que han interrumpido su migración debido a la falta de recursos. En el contexto de la crisis migratoria europea, se encuentran a menudo niños de este grupo en zonas urbanas de Grecia e Italia.

10. A menudo existen diferencias importantes entre 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. El miedo es frecuente y existe una profunda sensación de inseguridad e impunidad⁴. Los niños que no entran dentro de la definición de solicitantes de asilo a menudo se ven alentados a migrar por el deseo de encontrar un lugar donde poder gozar de derechos humanos básicos, incluida la protección especial que les confiere su condición. Los solicitantes de asilo están protegidos por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, mientras que los niños migrantes lo están por el régimen internacional de derechos humanos. Sin embargo, durante el tránsito, a la llegada y en el curso de su estancia en los países de destino, los niños migrantes y los niños solicitantes de asilo se ven expuestos a los mismos riesgos y violaciones de los derechos humanos. Los niños migrantes y refugiados tienen los mismos derechos humanos universales, como se afirma en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes⁵.

11. La información recibida de los Estados muestra que existen múltiples motivos para la migración de los niños, pero todos tienen un elemento en común, que son las múltiples violaciones de los derechos humanos de los niños en sus países de origen: la falta de protección contra diversas manifestaciones de la violencia, la pobreza, la ausencia de oportunidades, la falta de acceso a los servicios de educación y salud, el maltrato en el hogar y diversos tipos de amenazas, intimidación e inseguridad.

³ UNICEF, *Uprooted: the Growing Crisis for Refugee and Migrant Children* (Nueva York, 2016), pág. 6.

⁴ Fuente: información proporcionada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños al Comité Asesor, 24 de febrero de 2017.

⁵ La Declaración (A/RES/71/1, párr. 6) señala que aunque el trato que se les dispensa se rige por marcos jurídicos separados, los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales. Afrontan también muchos problemas comunes y tienen vulnerabilidades similares, incluso en el contexto de los grandes desplazamientos.

12. Los niños marginados en las comunidades donde tienen lugar esas actividades están presos en un círculo vicioso de exclusión, estigmatización y violencia, pues ellos mismos acaban siendo percibidos como delincuentes, temidos por los miembros de sus comunidades y, en ocasiones, criminalizados por las autoridades⁶. En una encuesta realizada por el UNICEF en 2017 sobre las mujeres y los niños migrantes en Libia, las tres cuartas partes de los niños migrantes entrevistados dijeron que habían sido objeto de violencia, acoso o agresión a manos de adultos⁷.

13. En el caso de los migrantes del “triángulo norte” de Centroamérica (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 niños⁸. Los migrantes que viven en países de bajos ingresos suelen ser más jóvenes que los de países con ingresos altos⁹. En Centroamérica, un número cada vez mayor de jóvenes se ve obligado a emigrar debido a las amenazas y la violencia.

14. Algunos países, como Colombia, han informado de que muchos adolescentes han abandonado sus lugares de origen debido a la violencia y no han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiados. 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. En el caso de los niños en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, la motivación principal es económica. También se tiene constancia de migraciones de niños y adolescentes como consecuencia de los desastres naturales, principalmente en Haití.

15. Muchos países han señalado que los niños describen la migración irregular como un “riesgo necesario” porque sienten que han de abandonar el país y esperan mejorar su situación de esa forma. Los estudios indican que los niños ven a las autoridades como obstáculos para llegar a su destino; solo en muy pocos casos se las asocia con su obligación de proteger los derechos del niño¹⁰.

16. Según las entrevistas realizadas a 10.166 niños migrantes no acompañados en 2015 por el Departamento de Bienestar Social y la Oficina de la Fiscal General de Guatemala, el 67% se trasladó en busca de trabajo y el 23%, por motivos de reunificación familiar; el 2% estaban buscando mejores oportunidades y el 0,4% no dio ninguna razón. Solo el 0,1% mencionó la violencia directa como motivo para emigrar.

17. 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 27,5% dijo trasladarse para huir de amenazas¹¹. La violencia se ha convertido en un factor cada vez más determinante 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 pandillas¹².

18. En los procedimientos ordinarios, se observa una falta de criterios estrictos sobre la elegibilidad para la reunificación familiar. En Europa, a menudo existen requisitos de ingresos mínimos para los adultos que deseen patrocinar a sus hijos en procedimientos de reunificación familiar, los cuales excluyen a los trabajadores migrantes de rentas bajas y a veces tienen un efecto especialmente discriminatorio sobre 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

⁶ Fuente: información proporcionada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños al Comité Asesor, 24 de febrero de 2017.

⁷ UNICEF, “Migrants in Libya: insights into the experience of women and children in transit” (proyecto de documento informativo) (Nueva York, febrero de 2017), pág. 4.

⁸ Fuente: Dirección de Investigación de los Derechos Humanos, Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala.

⁹ UNICEF, *Uprooted*, pág. 6.

¹⁰ Fuente: Aldeas Infantiles SOS Internacional, Nicaragua.

¹¹ Fuente: centro de atención de los repatriados, El Salvador.

¹² Fuente: Oficina del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras.

del niño y la de los familiares que se harán cargo de él. Además, algunos trabajadores migratorios no pueden solicitar oficialmente la reunificación familiar porque no son residentes legales en el país de destino¹³.

19. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) calcula que 2,2 millones de personas, entre ellas 1,5 millones de niños, han sido desplazadas internamente como consecuencia del conflicto en el noreste de Nigeria, y que hay casi 400.000 refugiados nigerianos y desplazados internos en el vecino Chad, el norte del Camerún y la región de Diffa (Níger). En Zimbabwe, 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 pobreza¹⁴.

20. En el Senegal, los niños que aceptan hablar sobre las causas que los llevan a migrar citan principalmente razones económicas. Sus padres los confían a personas que les prometen encontrarles trabajo en las regiones vecinas o en otros países africanos. Sin embargo, la mayoría de ellos terminan siendo víctimas de las peores formas de trabajo infantil¹⁵.

21. En África Occidental y Central, la migración está muy influida por el rápido crecimiento de la población en 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 productiva y de bajo costo, el sector no estructurado y el trabajo doméstico son esferas en las que hay una gran proporción de niños que trabajan en condiciones de explotación laboral.

22. 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 explotación¹⁶.

III. Situación de los niños y adolescentes migrantes no acompañados en determinadas zonas

23. 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.

24. La determinación de la edad del migrante es lo primero que el Estado receptor debe hacer para proteger a los niños migrantes no acompañados. Únicamente los menores pueden beneficiarse de la protección que confiere la Convención sobre los Derechos del Niño. El Estado anfitrión no debe tratar de determinar la edad de los jóvenes migrantes mediante entrevistas y exámenes médicos a menos que carezcan de documentos de identidad para probar su edad¹⁷. En la práctica, varias autoridades nacionales utilizan pruebas médicas y entrevistas para determinar la edad del migrante. Una vez establecida la minoría de edad, los menores no acompañados y separados de su familia tienen derecho a recibir la asistencia de un tutor legal, a ser alojados en un centro de acogida y a recibir asistencia jurídica si solicitan asilo. Las largas demoras en la asignación de tutores

¹³ Fuente: Plataforma para la Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados.

¹⁴ Información proporcionada por Terre des Hommes, Zimbabwe.

¹⁵ Fuente: Cáritas, Senegal.

¹⁶ Fuente: Cáritas, Bangladesh.

¹⁷ A/HRC/15/29.

constituyen un obstáculo importante para el acceso a los mecanismos de protección del niño y la reunificación familiar¹⁸.

25. En varios países, los sistemas de protección de la infancia discriminan entre los niños en función de su edad, dejando a los niños mayores al cuidado de las autoridades de inmigración, que pueden tener menos recursos humanos o materiales para prevenir todas las formas de violencia contra los niños y prestar el apoyo adecuado a los niños que han sido víctimas de violencia o explotación para promover su plena recuperación e integración¹⁹.

26. 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. Cada vez más familias se ponen en contacto con tratantes, con la esperanza de que toda la unidad familiar pueda marcharse, lo que puede dar lugar a la separación de los niños de sus familias que, en la mayoría de los casos, deja a estos sin ningún tipo de protección.

27. En lo que respecta a la denuncia de violaciones de los derechos humanos, los niños migrantes pueden carecer de la documentación adecuada o no hablar el idioma local. En la mayoría de los casos, sencillamente están demasiado asustados para denunciar los incidentes de malos tratos o hablar sobre el trauma que han sufrido. No solicitan ayuda, ni siquiera asistencia médica, por temor a que influya negativamente en las decisiones que vayan a tomarse acerca de su situación, o por miedo a ser detenidos o expulsados²⁰.

28. A pesar de las medidas adoptadas por los Estados centroamericanos después de la gran afluencia de niños migrantes centroamericanos a América del Norte en 2014, el fenómeno sigue creciendo. En 2015 y 2016, el número de niños que emigraron solos o con sus familias aumentó, al igual que el número de expulsiones. Según la OIM, los tres países en los que hay un mayor número de niños devueltos son El Salvador, Guatemala y Honduras. Los menores son cada vez más jóvenes, es más frecuente que viajen solos y han aumentado los riesgos a los que se enfrentan.

29. 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 internamiento²¹, la expulsión y la violencia²². Las autoridades nacionales tratan la entrada ilegal en el país como un delito y no como una mera vulneración de las normas administrativas. En la práctica, la determinación de la edad suele realizarse de forma sistemática, sin respetar la dignidad o los derechos del niño, y en contradicción con el principio de que debería ser una medida de último recurso²³.

30. Durante los nueve primeros meses de 2015, más de 200.000 niños solicitaron asilo en países de la Unión Europea²⁴. Algunos no llegaron a su destino. En ese mismo año, se estima que casi 700 niños murieron tratando de cruzar el mar Mediterráneo²⁵. Cada día llegan a Europa 700 niños, muchos de ellos agotados y afligidos, y algunos necesitados de asistencia médica²⁶. 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

¹⁸ Fuente: información proporcionada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños al Comité Asesor, 24 de febrero de 2017.

¹⁹ Fuente: información proporcionada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños al Comité Asesor, 24 de febrero de 2017.

²⁰ Fuente: información proporcionada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños al Comité Asesor, 24 de febrero de 2017.

²¹ De conformidad con el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los niños migrantes no deben ser internados.

²² Fuente: Plataforma para la Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados.

²³ Fuente: información proporcionada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños al Comité Asesor, 24 de febrero de 2017.

²⁴ Fuente: Eurostat.

²⁵ UNICEF. *Protecting Children on the Move: Briefing Paper* (Ginebra, noviembre de 2015), pág. 3.

²⁶ *Ibid.*, pág. 4.

octubre. Solo en Suecia²⁷, más de 3.000 niños migrantes no acompañados solicitaron asilo en los primeros meses de 2015, y se espera que más de 30.000 hagan lo mismo en Alemania antes de finales de 2015.

31. La mayoría de los países de la Europa mediterránea son tanto países de tránsito como países de destino de las corrientes migratorias. En 2014, por ejemplo, llegaron a Italia un total de 14.243 niños migrantes no acompañados, de los cuales 3.707 se ocultaron tras desembarcar y 10.536 fueron acogidos en centros habilitados por los municipios encargados de la recepción. Según la OIM, entre enero y julio de ese año entraron en el país 5.459 niños migrantes no acompañados, el 27% de los cuales (1.467) procedía de África Occidental (Gambia, Nigeria, Malí y el Senegal). De las 181.436 personas llegadas a Italia en 2016 por la ruta del Mediterráneo central, 28.223 —casi el 16%— eran niños. Nueve de cada diez niños que cruzaron el Mediterráneo en 2016 eran menores no acompañados²⁸.

32. En algunos países europeos, un gran número de niños desaparece de los centros de recepción o de los servicios de protección de la infancia o las autoridades de inmigración; hasta el 80% de los niños ha desaparecido de los centros de recepción. En el campamento de la ciudad de Calais, situada en el norte de Francia, que fue desmantelado en octubre de 2016, se perdió la pista a casi uno de cada tres niños migrantes objeto de seguimiento por alguna organización de beneficencia especializada en los refugiados²⁹.

33. En 2015, 3.784 migrantes perdieron la vida en el Mediterráneo. De ellos, no se conocía el origen del 35%; el 33% procedía del África Subsahariana; y el 9,5%, del Cuerno de África³⁰. Aunque la tasa total de migración en África es baja, la proporción de niños entre los migrantes es la mayor de todas las regiones. Casi uno de cada tres migrantes africanos es un niño, más del doble de la media mundial³¹.

34. En medio de la mayor corriente migratoria de América Latina, México es un país de origen, tránsito, destino y retorno para los migrantes. En las Américas viven 6,3 millones de niños migrantes, una quinta parte del total mundial³². Los migrantes son niños de origen mexicano que pretenden entrar en los Estados Unidos de América o niños de otra nacionalidad que llegan a México como país de destino o de tránsito hacia los Estados Unidos. En los últimos años, la llegada de niños a México y el tránsito irregular de estos por el país han aumentado enormemente. Proceden principalmente de países de Centroamérica³³. Según la oficina del UNICEF en México, el número de niños y adolescentes migrantes no acompañados detectados por las autoridades de inmigración de México se multiplicó por 3,3 entre 2013 y 2015.

35. 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 todos los trámites administrativos necesarios, o bien se traslada al niño a una institución o se organiza su regreso voluntario, si lo permiten las estrictas disposiciones legislativas. Los niños migrantes no deben permanecer bajo la custodia de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza durante más de 72 horas, mientras se les encuentra alojamiento. Sin embargo, sí pueden estar bajo la

²⁷ Fuente: Organismo de Inmigración de Suecia.

²⁸ UNICEF, *Una travesía mortal para los niños: La ruta de la migración del Mediterráneo central* (Ginebra, febrero de 2017), pág. 2.

²⁹ Zoe Tabary, "One in three child migrants missing after Calais Jungle closure: charity", 23 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-children-idUSKBN13J01Z>.

³⁰ Fuente: OIM, "Missing migrants: Tracking deaths along migratory routes – Mediterranean". Disponible en <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean> (consultado el 20 de julio de 2017).

³¹ UNICEF, *Uprooted: the Growing Crisis for Refugee and Migrant Children* (Nueva York, 2016), pág. 8.

³² *Ibid.*, pág. 9.

³³ Según el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la mayoría de los niños y adolescentes que se encuentran en tránsito o en situación migratoria irregular en México son adolescentes varones con una educación básica.

custodia de la Patrulla de Fronteras durante largos períodos de tiempo, en instalaciones provisionales y en condiciones que afectan a su desarrollo y salud emocional³⁴.

36. 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 México³⁵. 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 es de 6.772³⁶.

37. 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 e interrogan en los puestos móviles situados a lo largo de las vías férreas y las carreteras³⁷. 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. Sin embargo, contrariamente a lo que se dispone en la enmienda del artículo 29 de la Ley de Migración, los niños son internados por períodos largos e inciertos tras ser detenidos por las autoridades de inmigración³⁸. 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 áreas específicas para el alojamiento de niños. Además, la política migratoria de México se centra en la detención y expulsión 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 acompañados³⁹.

38. Otras fuentes revelan que más del 85% de los niños migrantes no acompañados que llegan a México procedentes de Centroamérica terminan siendo expulsados. 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 repatriación⁴⁰.

39. El gran número de niños repatriados y la falta de preparación para reintegrarlos es un problema grave en Centroamérica. Por ejemplo, El Salvador comunicó haber recibido un total de 7.545 niños migrantes devueltos por México en 2015, lo que representa un aumento de 4.944 respecto a 2014; Guatemala, en el mismo año, recibió a 9.613 menores repatriados, sin que se haya especificado el país del que fueron devueltos⁴¹.

40. Algunos gobiernos de América Latina han participado en actividades de capacitación y talleres especiales sobre la infancia, la migración y los derechos humanos. La mayoría de las oficinas de migración no tienen personal asignado exclusivamente a 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 trate a 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 improvisadas y a corto plazo y a estar descoordinadas⁴².

41. En el Paraguay se da el fenómeno del criadazgo —la migración de niños, a menudo muy jóvenes, desde las zonas rurales a las ciudades, organizada por los contratistas, con el pretexto de la protección. Los niños realizan trabajos domésticos sin ninguna compensación

³⁴ Fuente: Asociación de Consultores y Asesores Internacionales.

³⁵ Fuente: World Vision en América Latina y el Caribe.

³⁶ Fuente: Secretaría de Gobernación de México.

³⁷ México no es el único país que detiene e interna a los niños migrantes. La falta de estadísticas hace difícil conocer el número de niños detenidos; sin embargo, se estima que en más de 100 países se detiene a niños por cuestiones migratorias. Véase <http://endchilddetention.org/the-issue/>.

³⁸ Fuente: Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor, México.

³⁹ Fuente: Secretaría de Gobernación de México.

⁴⁰ Fuente: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova.

⁴¹ Fuente: Ministerios de Relaciones Exteriores de El Salvador y Guatemala.

⁴² Fuente: Aldeas Infantiles SOS Internacional, Nicaragua.

económica, salvo alojamiento, alimentos, ropa y educación. Según los resultados de la Encuesta Permanente de 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”⁴³.

42. En Asia, la legislación laboral de países como la India y Nepal permite la explotación de niños en el trabajo al establecer en los 14 años el comienzo de la edad adulta. Cáritas 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.

43. 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. El género es a menudo un problema en las corrientes de migración y las violaciones de los derechos humanos; en la India, las cuestiones principales son la discriminación por motivos de género y la baja condición de la mujer en la sociedad, que conducen al matrimonio infantil, la disminución de la proporción de mujeres respecto a hombres y la persistencia de la tradicional división del trabajo por géneros. Cada vez es más frecuente que las niñas migrantes se vean forzadas a satisfacer la demanda de numerosos servicios personalizados en la industria del entretenimiento y el sexo, en el servicio doméstico y en el mercado del matrimonio⁴⁴.

44. En Sudáfrica, el número de migrantes en situación irregular es difícil de determinar, pero las estimaciones oscilan entre 2,5 y 7 millones. Todas las semanas, unos 2.000 migrantes irregulares, principalmente de Mozambique y Zimbabwe, son expulsados; y el 20% de ellos son niños⁴⁵.

45. 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% son niños que solicitan asilo en los países vecinos, como Etiopía, Kenya, el Sudán y Uganda. El número de niños no acompañados se calcula en 35.000.

46. 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.

47. En el Senegal, el fenómeno de los niños talibés va en aumento. Esos niños son adoptados por marabouts (maestros coránicos) y llevados a las ciudades con el supuesto propósito de enseñarles el Corán. Sin embargo, en realidad los maestros explotan a los niños y los obligan a pagar dinero. Los estudios indican que en Dakar hay unos 15.000 niños sin familia que son víctimas de explotación. En la mayoría de los casos, esos niños proceden de las regiones meridionales del país o de los países vecinos, como Guinea-Bissau⁴⁶.

48. Haití no cuenta con estructuras de acogida dedicadas a los niños. Los niños no acompañados están internados junto con adultos repatriados en centros de tránsito gestionados por el Gobierno. En general, los centros no cumplen las normas generales en materia de higiene, agua y alimentación adecuadas⁴⁷.

49. Entre 1990 y 2015, el número total de niños migrantes en la región de Oceanía se incrementó de 430.000 a 670.000, pero la migración total aumentó más rápido, lo que

⁴³ Fuente: Grupo Luna Nueva, como se cita en la respuesta de End Child Prostitution in Asian Tourism, Paraguay, al cuestionario del Comité Asesor sobre los niños migrantes no acompañados y los derechos humanos.

⁴⁴ Como la proporción entre mujeres y hombres en la India sigue disminuyendo, las niñas son víctimas de la trata en las zonas rurales y se las vende como esposas.

⁴⁵ Fuente: datos de la OIM de 2014.

⁴⁶ Fuente: Cáritas, Senegal.

⁴⁷ Fuente: World Vision Haití.

significa que los niños representan actualmente una proporción ligeramente inferior de la población migrante que hace 25 años⁴⁸.

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

50. 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.

51. En concreto, los derechos y principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño que se vulneran sistemáticamente en el caso de los niños no acompañados solicitantes de asilo son los siguientes: la no discriminación, el interés superior del niño, el desarrollo, el derecho a un nombre y una nacionalidad, la reunificación de la familia, el respeto de la opinión del niño, la salud y la atención médica, la educación y las medidas especiales de protección⁴⁹.

52. 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 los niños migrantes en el Paraguay. En un estudio publicado en 2015 por el Grupo Luna Nueva sobre la explotación sexual y la trata de niños no acompañados en el Paraguay, se denunciaron varios tipos de vulneraciones de derechos: la explotación sexual y laboral, el tráfico de órganos y el intercambio de niñas por animales.

53. Según informaciones de entre 2010 y 2012, las corrientes de trata de personas procedentes del África Subsahariana tuvieron lugar principalmente dentro de la región, y la mayoría de las víctimas fueron niños. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el 62% de los casos de trata de niños ocurridos entre 2010 y 2012 —la mayor proporción a escala mundial— tuvo lugar en África y el Oriente Medio.

54. 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 amenazas y violencia para someterlos. A veces son víctimas de abusos físicos infligidos por ciudadanos particulares o funcionarios del Gobierno, como en el caso de los niños no acompañados procedentes de Zimbabwe que fueron introducidos ilegalmente en Botswana⁵⁰.

55. Los niños migrantes no acompañados en la República Democrática del Congo son víctimas de explotación laboral en trabajos que les impiden asistir a la escuela y no proporcionan atención médica⁵¹. 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 menores⁵². En Malasia, un Estado que no reconoce a los refugiados y los solicitantes de asilo, ya que no se ha adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los niños son constantemente acosados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y muchos de ellos son capturados y retenidos en campamentos de detención de inmigrantes, donde no existe ninguna diferencia entre niños y adultos⁵³.

56. En la India, como en otros países de Asia, la explotación comienza desde el momento en que los niños abandonan el hogar. En el camino hacia las ciudades, tienen

⁴⁸ UNICEF, *Uprooted*, pág. 6.

⁴⁹ 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 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁵⁰ Fuente: Terre des Hommes, Zimbabwe.

⁵¹ Información facilitada por la Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor, República Democrática del Congo.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Fuente: Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor, Malasia.

miedo de la policía, por temor a lo que pueda sucederles de ser capturados. Los agentes los conducen a sus organismos y permanecen allí hasta que se les asigna un puesto de trabajo. También ha habido denuncias de malos tratos y abusos sexuales por los agentes y empleadores⁵⁴. En Bangladesh se han denunciado casos similares de abusos⁵⁵.

57. 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. Por consiguiente, deben gozar de los derechos fundamentales que les corresponden por su condición especial de personas en desarrollo, protegidos y consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño. A pesar de estas disposiciones del derecho nacional e internacional, hay una gran diferencia entre los tratados de derechos humanos, la legislación interna y la práctica cotidiana.

58. En Chile, incluso los niños nacidos en el país de padres migrantes se registraban anteriormente como apátridas porque se consideraban hijos e hijas de extranjeros en tránsito, debido a una interpretación sesgada de la Constitución. En la actualidad, esta expresión solo puede aplicarse a los turistas y los tripulantes de buques, ya que los niños nacidos en Chile de padres migrantes han pasado a considerarse chilenos. Aun así, sigue habiendo informes de niños inscritos como hijos de extranjeros en tránsito, con lo que se les niega el derecho a una nacionalidad o a una identidad oficial⁵⁶.

59. En algunos Estados europeos, como Austria, los niños tienen que solicitar asilo para beneficiarse de los servicios básicos y de asistencia jurídica inmediata, proporcionada, en un primer momento, por el asesor jurídico del centro de acogida inicial y, posteriormente, por las oficinas provinciales de la juventud. En 2015, más del doble de niños que en 2014 solicitaron asilo en la Unión Europea y la zona de libre circulación; en el primer semestre de 2016, casi el 70% de los niños solicitantes de asilo en la Unión Europea y la zona de libre circulación habían escapado de conflictos en el Afganistán, el Iraq o la República Árabe Siria⁵⁷.

60. En Guatemala, poco se ha hecho para garantizar el derecho de los niños a la libertad de opinión y de expresión, y hay muchos obstáculos que dificultan la realización de ese derecho, como las actitudes autoritarias de los adultos⁵⁸. Guatemala carece de una política de inmigración con un enfoque de derechos humanos. Asimismo, el país no ha elaborado políticas específicas para proteger, atender y ayudar a los niños migrantes no acompañados⁵⁹.

61. Una nueva ley de Italia prevé la consolidación del derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que le afectan. En Bélgica, una ley aprobada en 2016 garantiza que todos los niños acompañados tienen derecho a ser escuchados sin que sus padres o tutores legales estén presentes, para asegurarse de que el niño pueda hablar libremente.

62. En Serbia, dado que las instituciones responsables no han adoptado medidas adecuadas, la barrera del idioma hace imposible que los niños migrantes puedan explicar su situación adecuadamente. Tampoco les permite expresar su opinión de manera eficaz e impide a las autoridades determinar si su elección es voluntaria y las razones subyacentes a su migración⁶⁰.

63. En Honduras, hay un programa dedicado a los menores migrantes internacionales, que incluye equipos técnicos capacitados para atender a esa población. Sin embargo, no

⁵⁴ Fuente: Cáritas, India.

⁵⁵ Debido a la gran población total de Asia, esta alberga el mayor número de niños migrantes del mundo en términos absolutos. Sin embargo, una proporción relativamente baja de los menores de ese continente emigran: solo 1 de cada 110 niños de Asia viven fuera de su país de nacimiento. Fuente: UNICEF, *Uprooted*, pág. 10.

⁵⁶ Fuente: Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor, Chile.

⁵⁷ UNICEF, *Uprooted*, pág. 11.

⁵⁸ Fuente: Casa Alianza, Guatemala.

⁵⁹ Fuente: Dirección de Investigación de los Derechos Humanos, Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala.

⁶⁰ Fuente: Oficina del Defensor del Pueblo de Serbia.

existe una política nacional sobre la cuestión de los niños migrantes y, en el caso de los repatriados, solo hay un centro especializado en la prestación de asistencia a los niños migrantes hondureños que regresan de otros países y a los niños indocumentados nacidos en el extranjero⁶¹.

64. 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 representando un verdadero problema.

V. Aspectos relacionados con el género

65. Los Estados no proporcionan casi información que explique las violaciones de los derechos humanos de los niños migrantes, por ejemplo, datos sobre las vulneraciones por motivos de género.

66. Son pocos los Estados que ofrecen respuestas integrales, que incluirían proporcionar alojamiento seguro y con separación para hombres y mujeres, instalaciones de aseo divididas y medidas especiales de seguridad para aumentar la seguridad de la mujer. Además, todos los Estados Miembros incluidos en este informe presentan serias carencias en lo referente al suministro de información sobre la violencia de género y la presentación de informes sobre ese fenómeno. Esta situación favorece que no se denuncien los abusos y permite la impunidad de los autores⁶².

67. En México, la migración internacional presenta efectos diferenciales según el género. Por ejemplo, una adolescente del grupo étnico maya mam afirmó en una entrevista que, para no ser objeto de abusos sexuales, pedía a un viajero masculino que la presentase ante los demás como su novia, para lo cual este le exigía un pago⁶³. Además, las mujeres heterosexuales no son el único objetivo de la violencia de género, ya que también se tiene constancia de casos de discriminación y persecución de niños y niñas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales⁶⁴.

68. El servicio doméstico es un trabajo común para las mujeres migrantes en México; la gran mayoría de ellas 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 o 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 empleadores⁶⁵.

69. 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 embarazos, obligan a las adolescentes a recibir una inyección anticonceptiva antes de iniciar su viaje⁶⁶. En Centroamérica, la mayoría de los niños que emigran hacia el norte son hombres, pero recientemente ha aumentado el número de mujeres.

70. En los casos de explotación sexual, las víctimas son en su mayoría mujeres. Por ejemplo, la mayor parte de los menores migrantes no acompañados que llegan a Italia procedentes de Nigeria, víctimas de la trata y la explotación, son niñas⁶⁷.

71. En el Senegal, existe una diferenciación clara entre las zonas de tránsito y/o destino según el género. La migración relativa al trabajo doméstico afecta principalmente a las

⁶¹ Fuente: respuestas de Honduras al cuestionario del Comité Asesor sobre los niños migrantes no acompañados y los derechos humanos.

⁶² Fuente: información proporcionada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños al Comité Asesor, 24 de febrero de 2017.

⁶³ Center for Gender & Refugee Studies, *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos* (San Francisco, febrero de 2015), pág. 166.

⁶⁴ Fuente: Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

⁶⁵ Fuente: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova.

⁶⁶ Fuente: Aldeas Infantiles SOS, Guatemala.

⁶⁷ Fuente: Cáritas, Senegal.

mujeres, y la relacionada con el trabajo que necesita fuerza física, sobre todo a los hombres. Los datos existentes indican que la migración en el Senegal se ha “feminizado” gradualmente, pues las niñas senegalesas representan dos de cada tres víctimas de la trata.

72. En uno de los casos más graves de migración por motivos de género, más de 20.000 mujeres y niñas (en su mayoría de edades comprendidas entre los 12 y los 25 años) son objeto de tráfico cada año de Nepal a la India para dedicarlas al trabajo doméstico o a la industria del sexo, o para que contraigan matrimonio⁶⁸. En los últimos tiempos, algunas niñas de apenas 8 años han sido rescatadas de los traficantes. Algunas niñas son sacadas de sus hogares y comunidades para trabajar como esclavas sexuales en los prostíbulos de Bangalore, Delhi, Mumbai, Kolkata o Siliguri. Alrededor de 200.000 niñas de Nepal trabajan en burdeles de la India⁶⁹.

73. En un estudio de 2016 realizado en la República Árabe Siria por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Universidad Americana de Beirut y Sawa for Development and Aid, se observó que más de un tercio de las 2.400 refugiadas, mujeres y niñas, de edades comprendidas entre los 20 y los 24 años se habían casado antes de cumplir los 18 años. Actualmente entre las niñas refugiadas de entre 15 y 17 años, el 24% están casadas. Antes del estallido del conflicto devastador en la República Árabe Siria, el matrimonio infantil era mucho menos frecuente en ese país. Según algunas estimaciones, las tasas de matrimonio infantil son cuatro veces mayores entre los refugiados sirios en 2016 que entre los ciudadanos de ese país antes del conflicto⁷⁰.

VI. Coordinación regional e internacional

74. 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, 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.

75. La cooperación entre los países de América Latina se centra en la detención de los niños y adolescentes y su repatriación a los países de origen, de ahí que los niños no aparezcan como partes interesadas. A menudo, la necesidad de protección no se incluye en el análisis de las situaciones que constituyen un riesgo para los niños. Por lo tanto, la condición de refugiado no es una opción en la mayoría de los casos, a pesar de las razones legítimas que harían elegibles a los niños. La colaboración internacional desde una perspectiva de prevención es poco frecuente⁷¹.

76. En el plano regional, México forma parte de la Conferencia Regional sobre Migración. Se trata de un foro regional multilateral sobre migración internacional para el Caribe, Centroamérica y América del Norte, que se ocupa de cuestiones 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. No obstante, a pesar de la importancia de tal iniciativa, los efectos tangibles han sido escasos.

77. 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

⁶⁸ Fuente: Cáritas, India.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ UNFPA, “New study finds child marriage rising among most vulnerable Syrian refugees”, 31 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.unfpa.org/news/new-study-finds-child-marriage-rising-among-most-vulnerable-syrian-refugees#sthash.bPOVVkBs.dpuf>.

⁷¹ Fuente: World Vision en América Latina y el Caribe.

respeto del interés superior del niño⁷². Órganos regionales como el Sistema de la Integración Centroamericana y la Comisión Centroamericana de Directores de Migración han sido fundamentales para el diálogo y la aplicación de las decisiones regionales sobre la manera de abordar la migración⁷³. Sin embargo, aunque los acuerdos regionales de libre circulación a través de las fronteras (Visa Única Centroamericana de los países del CA-4) han favorecido la movilidad en la región, es necesario seguir trabajando para lograr una protección efectiva de los derechos y la aplicación en la sociedad centroamericana de las políticas y medidas migratorias.

78. En 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la opinión consultiva OC-21/14, relativa a los derechos y las garantías que han de proteger a los niños en el contexto de la migración y/o a los menores en necesidad de protección internacional, como respuesta a una solicitud formulada en 2011 por los Estados miembros del Mercado Común del Sur —que en ese momento eran 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 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.

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

80. En África Meridional, los esfuerzos se han intensificado mediante la ejecución de proyectos conjuntos en tres países de esa región. Por ejemplo, la campaña “Destino Desconocido”, que se desarrolla en Mozambique, Sudáfrica y Zimbabwe, está financiada por Terres des Hommes Alemania. Sin embargo, los esfuerzos regionales y la coordinación deben desarrollarse de manera significativa a fin de proteger a los niños migrantes no acompañados⁷⁴.

VII. Papel de la sociedad civil

81. 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. Sin embargo, otros informes como el presentado por Cáritas Myanmar indican que sigue habiendo una falta de colaboración entre entidades gubernamentales, ONG internacionales y nacionales y organismos de las Naciones Unidas.

82. 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.

83. 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, vela por que estos tengan documentación legítima y por que se responda a sus necesidades específicas en materia de soluciones duraderas dando prioridad al interés superior de esos niños. Muchas organizaciones proporcionan servicios de escolarización y asistencia médica, apoyo psicosocial, alimentación, vivienda y servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Algunas ONG incluso han adoptado medidas judiciales en casos de vulneraciones graves de derechos cometidas por organismos gubernamentales.

⁷² Fuente: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova.

⁷³ La Comisión es una iniciativa de la Conferencia Regional sobre Migración.

⁷⁴ Fuente: Terre des Hommes, Zimbabwe.

84. Hay ONG internacionales y redes mundiales, como Casa Alianza y End Child Prostitution in Asian Tourism, 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.

85. 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.

86. 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, Cáritas trabaja con organizaciones gubernamentales y organizaciones internacionales para la protección de los niños. Entre los asociados de Cáritas se cuentan ministerios nacionales, el UNICEF, la OIM y la UNESCO. 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.

87. 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, además de supervisar y evaluar todas las actividades mediante informes periódicos sobre la situación de los derechos del niño en el país, 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 Desarrollo⁷⁵.

88. La Asociación Federal para los Menores Refugiados No Acompañados ha venido trabajando en la mejora de la situación jurídica de los niños que llegan a Alemania sin el apoyo de un tutor. La asociación lleva a cabo un proyecto para mejorar la integración activa de jóvenes refugiados en Alemania. Numerosos obstáculos dificultan a menudo su integración. Sin embargo, muchos adolescentes logran llevar una vida activa y socialmente comprometida y cumplir sus objetivos personales⁷⁶.

VIII. Buenas prácticas

89. En Italia, se puso en marcha un nuevo sistema de acogida en 2015 con el propósito de establecer centros de acogida donde ofrecer una asistencia inicial a los niños migrantes. Las primeras medidas de evaluación de la salud que se adoptan con respecto a los niños migrantes que llegan al país son las empleadas habitualmente para la detección de problemas de carácter físico o psicosocial en las primeras etapas, a fin de poder prestar una asistencia sanitaria y educativa apropiada durante el resto del procedimiento de recepción. Se necesita un apoyo psicosocial personalizado debido al estrés y los traumas psicológicos y físicos causados por el camino y las dolorosas experiencias personales de los niños migrantes. El Parlamento italiano ha aprobado recientemente una nueva ley sobre la protección de los niños migrantes no acompañados.

90. En algunos países, se asignan trabajadores sociales, tutores, educadores o representantes legales a los niños migrantes no acompañados antes de iniciar el procedimiento de asilo. Esas personas acompañan al niño desde el comienzo de la solicitud (primera entrevista) a lo largo de todo el proceso de solicitud de asilo hasta que se adopta y

⁷⁵ Fuente: Terre des Hommes, Zimbabwe.

⁷⁶ Fuente: End Child Prostitution in Asian Tourism, Alemania.

aplica una decisión definitiva⁷⁷. En la ley se establece que los niños solicitantes de asilo tendrán acceso a información jurídica desde el primer momento.

91. 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 que se ocupan de los jóvenes⁷⁸.

92. En Azerbaiyán, algunos albergues proporcionan alimentos tres veces al día, asistencia médica, vivienda y clases del idioma local. Además, los representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos pueden 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.

93. En algunos casos, como en Dinamarca, la institución que proporciona vivienda y alojamiento a los niños migrantes no acompañados es la misma que 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.

94. En Lituania, la coordinación entre las instituciones del Gobierno es bastante eficiente en lo que concierne a la devolución de los niños migrantes, pero no se da prioridad a la voluntad de estos ni se tiene suficientemente en cuenta la situación que los niños migrantes pueden 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 de una validez máxima de un año⁷⁹.

95. 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 otorgan derechos y la condición jurídica de persona necesitada de protección a todos los niños migrantes, independientemente de su origen y antecedentes personales.

96. En Alemania, la Ley de Protección de la Juventud se aplica a todas las personas menores de 18 años. Por lo tanto, abarca a los niños migrantes no acompañados. Las autoridades locales encargadas del bienestar de la juventud son responsables de la adopción de medidas específicas para garantizar el bienestar del niño. Sin embargo, en el momento en que la persona cumple los 18 años de edad, las medidas de protección integral dejan de ser aplicables⁸⁰.

97. 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.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Fuente: End Child Prostitution in Asian Tourism, Alemania.

⁷⁹ Fuente: Ombudsman de Lituania.

⁸⁰ Fuente: End Child Prostitution in Asian Tourism, Alemania.

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

99. En una iniciativa tendente 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 enseñanza secundaria y publicaciones acerca de la historia y la literatura de Azerbaiyán⁸¹.

100. 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. España ha puesto en marcha un proyecto para prevenir la migración irregular procedente del Senegal; Eslovenia ha establecido un proyecto bilateral con el Afganistán; Bélgica ha realizado varias misiones para fomentar la sensibilización de los países de origen de grandes grupos de migrantes; y los Países Bajos han establecido un proyecto bilateral en el Afganistán.

101. México cuenta con capacidad institucional específica 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 prevenir y tratar el fenómeno de los niños migrantes no acompañados.

102. Algunos países europeos están aplicando un sistema de acogida bien definido, organizado en estructuras muy especializadas e instalaciones especiales. Por ejemplo, el Servicio de Inmigración de Dinamarca dispone de dos equipos especializados para entrevistar a los niños no acompañados. 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.

103. En Bélgica, el sistema de asistencia a los jóvenes es una red de instituciones privadas organizada conforme a la estructura establecida por las autoridades regionales. En este modelo organizativo, las ONG crean servicios por sí mismas, pero son reconocidas y financiadas por el Gobierno. Todos los niños, independientemente de su edad y de la fase del proceso de recepción, pueden ser remitidos a los servicios de asistencia a los jóvenes en cualquier momento, a condición de que tengan necesidades especiales reconocidas por las autoridades.

104. El Salvador tiene un mecanismo oficial de interacción con los niños que vela por que se tengan en cuenta sus opiniones. Además, el personal especializado del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia presta asistencia a los niños repatriados y los entrevista con objeto de conocer sus opiniones, problemas y necesidades⁸².

105. En Italia, se están concediendo visados por razones humanitarias a los niños vulnerables a los que no se reconoce la condición de refugiados. Estos visados humanitarios están autorizados en virtud de la legislación italiana.

106. En Grecia, nuevas medidas legislativas y de políticas permiten el acceso a la educación a 80.000 niños refugiados y migrantes. El país se ha dotado de más de 250.000 plazas de alojamiento adaptadas a los niños, y se han abierto nuevas escuelas e instalaciones educativas para proporcionar a los niños y adolescentes no acompañados enseñanza en su idioma materno⁸³.

⁸¹ Fuente: Defensor del Pueblo de Azerbaiyán.

⁸² Fuente: respuestas de El Salvador al cuestionario del Comité Asesor sobre los niños migrantes no acompañados y los derechos humanos.

⁸³ Fuente: información proporcionada por un representante de Grecia al Comité Asesor, 21 de febrero de 2017.

IX. Recomendaciones

107. Desde la perspectiva de los derechos humanos, todos los países de origen, tránsito y destino tienen las mismas responsabilidades en la protección de los niños migrantes no acompañados. Los derechos humanos de los niños no tienen ni nacionalidad ni fronteras. La migración y la violencia contra los niños están estrechamente interrelacionadas y a menudo son parte de un proceso continuo, que comienza en el país de origen y continúa en los países de tránsito y destino.

108. El Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños ha destacado el preocupante vínculo entre la migración y la violencia, que se describe en el presente informe. Por tanto, se insta a los Estados a responder de manera preventiva y eficaz a las diferentes formas de violencia a las que están expuestos los niños migrantes, en particular cuando viajan solos. Es urgente garantizar que no haya impunidad por los actos de violencia que vulneran los tratados internacionales.

109. El Comité Asesor recomienda que los Estados de origen refuercen sus medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de políticas para dar prioridad a los derechos de los niños, puesto que la falta de recursos para satisfacer sus necesidades básicas, como la educación, la alimentación, la formación para el trabajo y la protección especial contra todas las formas de violencia y discriminación son los motivos principales por los que los niños deciden abandonar sus países de origen. Los compromisos contraídos por los Estados para garantizar los derechos humanos de los niños deben ir acompañados de un presupuesto suficiente y real y, sobre todo, por el aumento de las inversiones en educación de alta calidad y del apoyo a las familias que críen a sus hijos en condiciones desfavorables. 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 ineficacia en su aplicación⁸⁴.

110. El interés superior del niño debe ser el principio rector en la preparación y la aplicación de políticas de migración, y la financiación de las cuestiones relativas a la migración infantil debería incluirse en el presupuesto de los principales organismos gubernamentales. Existe confusión en torno a la aplicación práctica del principio del interés superior del niño, y a menudo esta se interpreta de manera errónea; por lo tanto, es importante proporcionar orientación sobre su implementación. La responsabilidad de atender a los niños no acompañados debe confiarse rápidamente a las autoridades nacionales de protección de la infancia, y no quedar en manos de agentes de protección de fronteras, funcionarios de seguridad o autoridades de inmigración.

111. Se recomienda encarecidamente que los Estados de origen, tránsito y destino apliquen una política nacional participativa sobre 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 de niños y su explotación laboral.

112. Los Estados deben eliminar las lagunas entre las condiciones de vida de los niños migrantes no acompañados y las de los niños de cuyo bienestar se encargan. Aquellos no deben ser objeto de discriminación por el mero hecho de su situación migratoria.

113. Han de adoptarse medidas para 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 del respeto de los derechos humanos.

⁸⁴ Fuente: Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor, México.

114. Los Estados deben conciliar la legislación nacional con las normas internacionales. Las prácticas y leyes anticuadas deben modificarse. Muchos países aún no están aplicando todos los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, por ejemplo, cuando en las normas relativas a los motivos de expulsión y el procedimiento de ejecución no se menciona específicamente a los niños. Entretanto, en numerosos países, la legislación destinada a la protección de los niños no tiene en cuenta la situación particular de los niños migrantes no acompañados. Una aplicación práctica del principio del interés superior del niño es reconocer que la detención de un niño por la situación de inmigración de uno de sus progenitores nunca redundaría en el interés superior de aquel.

115. Los Estados deben establecer comités dotados de un mandato claro que permitan a los asociados de los países de origen, tránsito y destino reunirse y presentar las cuestiones y los problemas de interés común, y mejorar la coordinación con miras a aumentar la eficacia y eficiencia de la protección de los derechos de los niños migrantes no acompañados.

116. En la tramitación de las solicitudes de asilo de niños, se alienta a los Estados a que presten la debida atención a las formas de persecución específicas de los niños, incluida la trata de niños y otras formas de explotación y violencia que los afectan.

117. Deben adoptarse medidas en todos los niveles del sistema de migración y de acogida para contar con personal que haya recibido una formación especial sobre el trato que se debe dar a los niños y sus derechos. Los Estados deben organizar y llevar a cabo periódicamente programas de capacitación de funcionarios sobre el trato correcto que se debe dar a los menores no acompañados.

118. Los Estados deben velar por que los centros de apoyo que sirven de puntos de primer contacto con los niños no acompañados dispongan de alojamientos seguros utilizados exclusivamente para menores que viajen solos.

119. Los Estados deben establecer programas en centros que den prioridad a la integración social de los niños migrantes, y debe preverse la realización de actividades de enseñanza del idioma, integración, apoyo al aprendizaje, educación y preparación para un modo de vida independiente, etc.

120. Los Estados deben proporcionar a los niños migrantes información adaptada a su edad y situación cultural, en un lenguaje sencillo y claro y, de ser necesario, debe contarse con el apoyo de un intérprete.

121. Los Estados deben tramitar con rapidez y eficiencia las solicitudes de asilo de los niños no acompañados y, entretanto, los niños deben ser alojados en un centro de acogida que cumpla las normas internacionales.

122. El Comité Asesor alienta a los Estados Miembros a que sigan prestando atención a los niños migrantes no acompañados una vez que hayan alcanzado la mayoría de edad, a fin de apoyar su transición a la edad adulta en el país receptor o de acogida.

123. El Comité Asesor recomienda que los Estados tengan en cuenta las distintas categorías de niños migrantes no acompañados y sus características y situaciones en el diseño de políticas y programas para la realización de sus derechos humanos. Sin embargo, esta clasificación no debería implicar un abandono del enfoque holístico de los derechos del niño.

124. Los derechos de los niños migrantes deben aplicarse y no tener una dimensión meramente declarativa. Su aplicación debe ser viable y mensurable en los países de origen, tránsito y destino, y en el proceso de retorno, utilizando indicadores específicos. Los derechos y principios que determinan los indicadores que han de emplearse son los siguientes:

- a) El interés superior del niño;
- b) El reconocimiento del niño como titular de derechos;
- c) La igualdad ante la ley y la no discriminación;

- d) **El derecho a la vida;**
 - e) **El derecho a la supervivencia y el desarrollo;**
 - f) **El acceso efectivo a asistencia letrada y garantías jurídicas;**
 - g) **El derecho a participar y opinar;**
 - h) **La confidencialidad;**
 - i) **El derecho a no ser detenidos ni devueltos;**
 - j) **La presunción de minoría de edad;**
 - k) **El principio de no revictimización;**
 - l) **El principio de autonomía progresiva;**
 - m) **El principio de protección y asistencia consular;**
 - n) **El principio de no limitación de la atribución de derechos;**
 - o) **El principio de atención prioritaria.**
-