

RESUMEN EJECUTIVO

II INFORME APPLESEED MÉXICO 2023

NIÑEZ EN LA FRONTERA

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

Actualización 2023

Appleseed

Sembrando la semilla de la justicia
México

INTRODUCCIÓN

En 2011 Appleseed (Appleseed USA y Appleseed México) publicó el reporte binacional titulado “Niños en la Frontera: Evaluación, Protección y Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos sin Compañía”, con el objetivo de analizar los motivos, causas y efectos de la realidad migratoria que vive la niñez de origen mexicano en la frontera entre México y Estados Unidos.

El reporte de 2011 significó un insumo para colaborar en diversos esfuerzos, brindar apoyo técnico, aportes y comentarios en varios procesos legislativos en México y Estados Unidos. Doce años después de esta investigación, se ha querido realizar una actualización de la misma, para continuar sensibilizando a las autoridades en ambos países acerca de la invisibilización a la que se enfrenta este grupo conformado por decenas de miles de menores de edad de nacionalidad mexicana que cruzan o intentan cruzar la frontera con EEUU.

La presente investigación tiene por ello la finalidad de hacer visible los impactos que tienen las políticas migratorias sobre los NNA de origen mexicano en movilidad, así como las razones por las que estos niños, niñas y adolescentes se ven forzados a migrar; y los riesgos que viven durante su tránsito y cruce, al momento de ser detenidos en EEUU y durante su retorno a México; desde una mirada comparativa sobre la situación que vivía esta misma población hace doce años atrás. Un análisis que se complementa con la revisión de los marcos normativos de ambos países que se refieren a la niñez en movilidad, y que ha ayudado a dar luces y valorar los mecanismos de protección que existen en la actualidad y los retos a los que se

enfrentan los NNA frente a los vacíos institucionales que aún persisten.

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

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



PRECISIONES METODOLÓGICAS: RETOS Y ALCANCES

Para elaborar el presente informe y lograr generar un análisis comparativo del estado de las políticas, prácticas y procedimientos para la atención y protección de la niñez y adolescencia mexicana en movilidad en la frontera de México y Estados Unidos de 2011 a 2022, se ha recabado de manera rigurosa información tanto de carácter cualitativo como cuantitativo, a través de diversas fuentes. Esto a lo largo de un año de trabajo, entre febrero 2022 y febrero 2023; tanto en México como en Estados Unidos.

Las fuentes de información consistieron en:

- **40 Entrevistas semiestructuradas** con actores estratégicos de sociedad civil, gobierno y organismos internacionales en México y Estados Unidos: 26 en México y 14 en Estados Unidos.



Tipo de organización o institución entrevistada en México y Estados Unidos

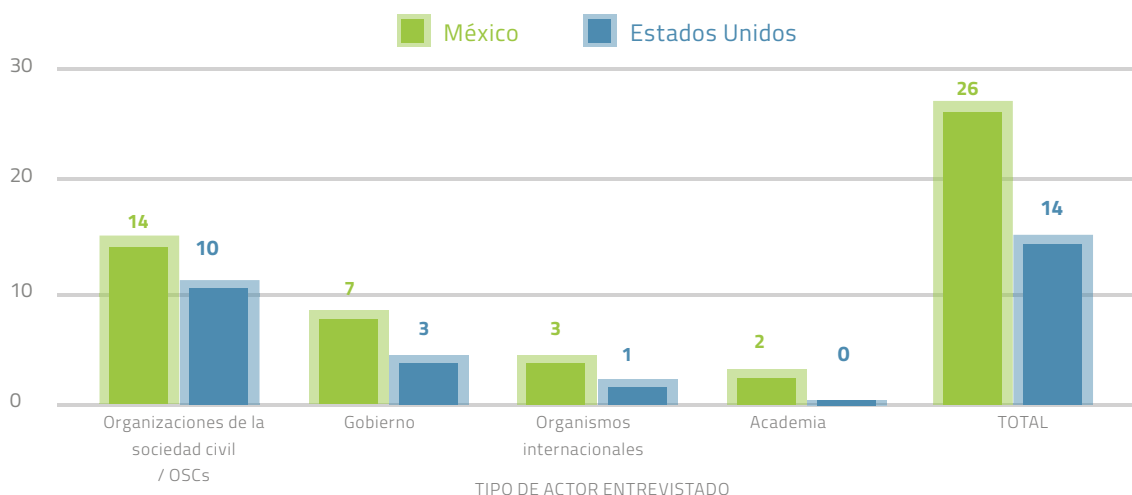


Figura 1. Tipo de organización o institución entrevistada en el marco de la investigación sobre niñez y adolescencia mexicana en la frontera México-Estados Unidos y país en el que se ubica. **Fuente:** Elaboración propia.

- **3 Grupos focales** con diversos perfiles de niñez y adolescencia en movilidad en frontera norte de México: uno en Ciudad Juárez con NNA víctimas de circuitos de tráfico transfronterizo¹ y dos en Nogales, Sonora con NNA y familias desplazadas de Michoacán y Guerrero. Fueron 24 NNA participantes en total.
- Información obtenida a través de **solicitudes de acceso a la información pública**, tanto en México como en Estados Unidos. Se recibieron respuestas de todas las Instituciones requeridas en México: hasta 18 respuestas. En el caso de Estados Unidos, se presentaron mayores obstáculos para recabar este tipo de información debido a los tiempos que toman las solicitudes de información a través de la Ley sobre Libertad de Información (Freedom of Information Act, FOIA) y su efectividad, por lo cual no fue posible recibir la información solicitada.

07. Para fines de esta investigación, la niñez víctima de circuitos de tráfico transfronterizo ha recibido una atención especial derivado de la criminalización y estigma que continúan viviendo estos niños, a pesar de ser un perfil que ya se identificaba en el informe de Appleseed de 2011; reconociendo así la situación particular de vulnerabilidad en la que se encuentran.

- **Información estadística y cuantitativa** obtenida de plataformas públicas de gobierno y a través de informes de organizaciones de la sociedad civil.
- **Información legal** de México y Estados Unidos derivada de legislaciones estatales, nacionales e internacionales; sentencias y resoluciones judiciales; protocolos operativos y acuerdos binacionales.
- **Fuentes secundarias** diversas.

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

El perfil de los NNA en contexto de movilidad humana presentes en la frontera entre México y Estados Unidos tiene características muy diversas según su género, edad, origen étnico y nacional, condición de viaje y otras circunstancias particulares. En esta frontera confluyen, además de la niñez mexicana -específicamente analizada en el marco de esta investigación-, ya sea originaria de la misma frontera o de otros estados de la República mexicana; infancias y adolescencias provenientes de otros contextos de conflicto y graves crisis humanitarias que causan su salida, acompañados de sus familias o viajando solos.

A continuación, se señalan algunos de los perfiles observados e identificados respecto a la niñez mexicana a lo largo de esta investigación, según diferentes características y motivaciones de su movilidad:

- Por su **origen y destino migratorio**. La gran mayoría ha sido previamente desplazada de manera forzada dentro de México² -principalmente son originarios de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, así como de estados del norte del país-, y tiene por destino los Estados Unidos.
- Es importante resaltar la presencia de quienes son denominados **niñez y adolescencia víctima de circuitos de tráfico transfronterizo** (llamada en otros espacios como “niñez de circuito” o “menores de circuito”³).
- Por su **nivel de acompañamiento adulto o condición de viaje**. Se identifican tres perfiles: NNA acompañada de sus padres y madres; NNA separada en frontera, es decir, acompañada por un familiar adulto que está apoyando su cruce fronterizo sin compañía; y NNA no acompañada, mayoritariamente adolescente, que no va acompañada de ningún adulto responsable a lo largo de su proceso de movilidad.
- Por razón de su **edad**. Se encontraron a NNA de todas las edades posibles dentro de su condición de personas menores de edad. Sin embargo, los NNA de primera infancia se encuentran, en su mayoría, acompañados de sus madres o de ambos padres; mientras que los/as adolescentes se encuentran en su mayoría viajando solos.

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

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

- Por la **causa que motivó la salida de su lugar de origen**. A pesar de que las razones son multicausales -entrelazando como causas la violencia criminal y/o intrafamiliar en el origen, la reunificación familiar y la sobrevivencia económica-, los impactos de la violencia ocasionada por grupos del crimen organizado, en colusión u omisión de protección de las autoridades mexicanas, resulta ser el principal motivo de movilidad forzada de estas poblaciones infantiles.
- **Razones y riesgos diferenciados**. En el caso de la niñez y adolescencia que huye de diversas formas de violencias, predominan unas formas de violencia u otras según el género; lo que coloca a las niñas en mayor riesgo de violencia y explotación sexual, y a los niños en mayor riesgo de reclutamiento forzoso por parte de grupos del crimen organizado.
- Otra distinción en México deriva en su **lugar de alojamiento durante la movilidad**. Se encontraron diferencias en impactos y necesidades entre la niñez, con o sin familia, que vive en albergues públicos o privados, y los NNA que han logrado alojarse con sus familias en espacios privados.



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

El informe también documenta y destaca que hay **NNA en especial vulnerabilidad** dentro de todos los perfiles antes mencionados. **Esta diferenciación tiene que ver con discriminaciones estructurales que afectan a los NNA desde su origen.** El hecho de ser mujeres, indígenas, pertenecer a grupos de la diversidad sexual, entre otros, los sitúa de por sí en una mayor vulnerabilidad con respecto a otros NNA cuando se encuentran en un contexto de movilidad forzada. Sin embargo, faltan programas o políticas suficientes y eficaces para abordar las necesidades específicas de estos NNA.

En otras ocasiones, **esta mayor vulnerabilidad de algunos NNA tiene que ver con hechos que les han ocurrido en el camino, por su condición de viaje u otras graves situaciones que son generadas por la crudeza de la movilidad.** Entre estas situaciones, el informe ha documentado que, debido al endurecimiento de las políticas de detención y expulsión impuestas desde Estados Unidos, **se incrementó la separación de niñas, niños y adolescentes que inicialmente viajaban con sus familias, viéndose orilladas a realizar el cruce sin compañía como estrategia de supervivencia.** Situación que se explica con más detalle en el apartado 3.3.3 del informe.

Como se detalla en este informe, preocupa también la normalización de las **circunstancias de vida de la población infantil que es víctima de las redes de tráfico a lo largo de la frontera y de reclutamiento forzado**, así como de su alta frecuencia migratoria y la violencia institucional a la cual son sujetos; sin que ninguna autoridad intervenga para romper tanto con su criminalización, como con los patrones y condiciones que obligan a estos niños y adolescentes a ser utilizados por grupos del crimen organizado.

“Pues la neta, un chingo de veces me han agarrado los guachos en el muro y me han puesto mis vergazos [sic] (...) A mí me golpeó la migra una vez, (...) y traía unos zapatos de casquillo, el de la migra, y “¡pum!” me pegó así (...) porque sí te discriminan acá la neta, te discriminan gacho...”

(Testimonio textual anónimo retomado del grupo focal en Ciudad Juárez)



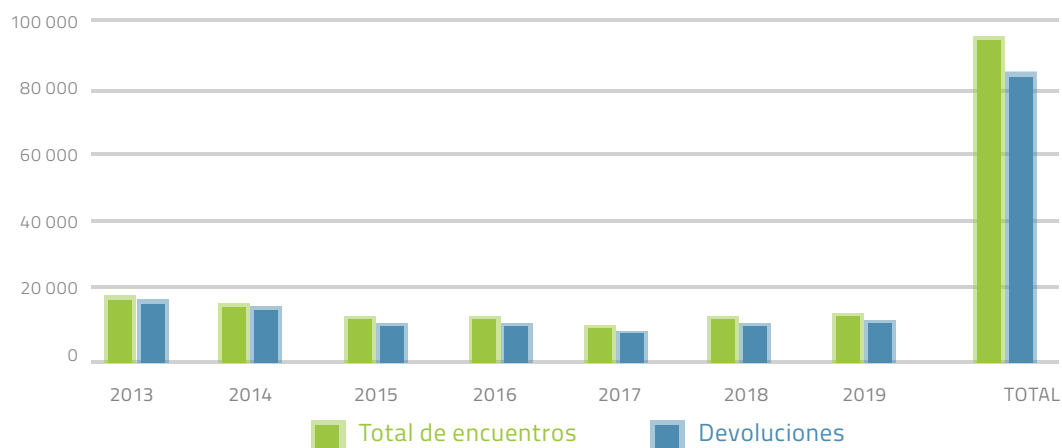
Detenciones, expulsiones y repatriaciones de la niñez mexicana en la frontera México - Estados Unidos en datos

Al igual que en 2011, los niños, niñas y adolescentes no acompañados de nacionalidad mexicana continúan cruzando a los Estados Unidos en grandes cantidades, representando aproximadamente el 20 % del total de los encuentros registrados por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (*U.S. Customs and Border Protection, CBP*) con NNA no acompañados.⁴ A pesar de los requisitos de evaluación establecidos por la Ley para la Protección y Reautorización de las Víctimas de Trata (*Trafficking Victims Protection and Reauthorization Act, TVPRA*), la mayoría de estos NNA no acompañados mexicanos son repatriados inmediatamente. Esto se diferencia notablemente de lo que ocurre con otros NNA de países no contiguos, a quienes casi nunca se les devuelve de manera inmediata. Más bien, estos NNA logran acceder a un traslado automático para quedar bajo la custodia de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (*Office of Refugee Resettlement, ORR*), lo cual les brinda una oportunidad significativa de que sus solicitudes de protección sean atendidas por un juez o funcionario de asilo de la Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración de los Estados Unidos (*U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS*),⁵ contrario a lo que ocurre con la niñez mexicana.

Los impactos que ocasiona el trato legal diferenciado de los NNA no acompañados de países limítrofes, frente a quienes provienen de países no limítrofes, es verdaderamente preocupante. Tan solo entre 2013 y 2019, hubieron 97,735 encuentros⁶ entre la CBP y NNA no acompañados mexicanos; de los cuales el 89 % fueron devueltos de inmediato⁷. Esta gran diferencia en el trato a la niñez mexicana se observa en comparación con los NNA no acompañados de países no limítrofes, respecto de quienes hubo 314,627 encuentros con la CBP en el mismo periodo de tiempo, y solo el 1.2 % de ellos fueron devueltos inmediatamente⁸.



Encuentros y devoluciones por la CBP de NNA no acompañados mexicanos



El 89% fue devuelto de inmediato

Figura 3. Encuentros y devoluciones de NNA no acompañados mexicanos por parte de la CBP, Año Fiscal de 2013 a 2019.

Fuente: Elaboración propia. Creado con datos disponibles públicamente proporcionados por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

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

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

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

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

08. Id.

Por otro lado, de acuerdo a los datos oficiales del gobierno mexicano acerca del total de eventos de niñas, niños y adolescentes repatriados desde Estados Unidos hacia México entre 2018 y 2022 que el INM registró, el 80% se registra como NNA no acompañados. En este periodo de cinco años, un total de 83,909 NNA que fueron repatriados desde Estados Unidos y registrados por las autoridades mexicanas, 67,803 se trataba de niños, niñas y adolescentes viajando solos.⁹

Por lo tanto, de acuerdo a esta información, se interpreta que al menos **8 de cada 10 niños, niñas y adolescentes mexicanos repatriados desde Estados Unidos, viajan sin compañía.**



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

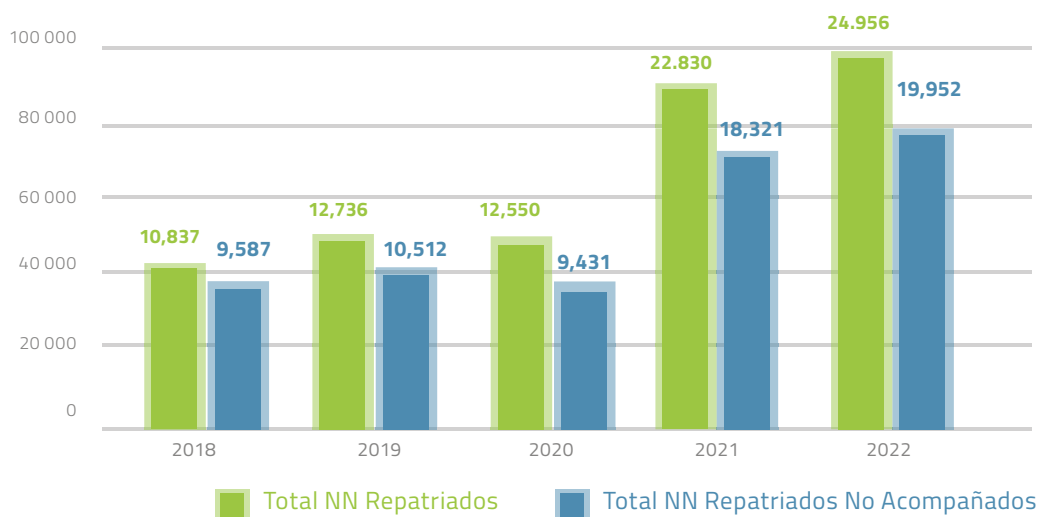


Figura 4. Gráfica comparativa del número de niñas, niños y adolescentes no acompañados de nacionalidad mexicana repatriados desde Estados Unidos, respecto al total de NNA repatriados de 2018 a 2022. **Fuente:** Elaboración propia con información obtenida a través de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Estados Unidos.

Cabe señalar que el INM registró un **incremento del 82% en los eventos de repatriación de NNA mexicanos desde Estados Unidos de 2020 a 2021** con quienes las autoridades migratorias mexicanas tuvieron contacto en esos años; **mientras que los casos de NNA mexicanos repatriados no acompañados aumentaron un 94% de un año a otro**,¹⁰ casi duplicando las cifras en tan solo un año: Para 2020, el INM registró 9,431 NNA mexicanos.¹¹ Para 2021, el INM registró 18,321 NNA mexicanos devueltos por EE. UU.¹² Adicionalmente, como se observa en la gráfica de arriba y los datos registrados por el INM, para 2022 la tendencia continuó a la alza – este año, el INM registró un total de 24,956 NNA mexicanos retornados desde Estados Unidos, de los cuales 19,952 se trataba de NNA no acompañados-¹³; resultando en el año con mayor eventos de repatriaciones de NNA mexicanos acompañados y sin compañía registrados por el INM en los últimos cinco años.

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

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

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

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

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

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

A pesar de que las causas que orillan a la migración forzada de los NNA son múltiples, complejas y se interrelacionan entre sí, de acuerdo a la información recabada a lo largo de esta investigación, **la principal razón por la cual los NNA mexicanos migran sin compañía hacia los Estados Unidos es para escapar de la violencia del crimen organizado en sus lugares de origen.** Estos fueron los resultados de la investigación a la pregunta sobre las causas de la salida de los NNA mexicanos:

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

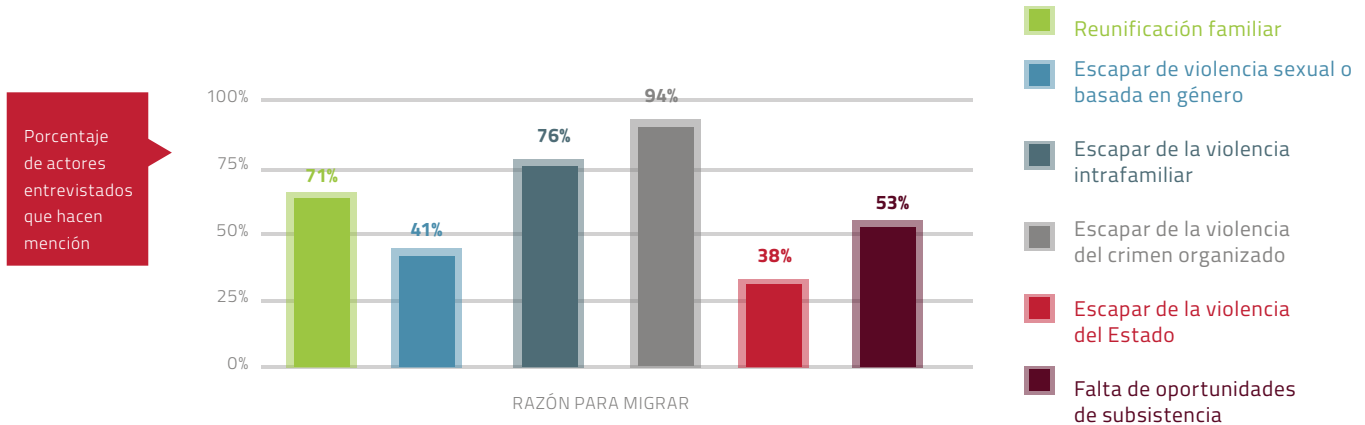


Figura 5. Principales razones de los niños, niñas y adolescentes no acompañados para migrar. Las personas entrevistadas podían seleccionar todos los motivos de migración que aplican a los NNA con los que trabajaban.

Fuente: Elaboración propia con información recolectada en entrevistas.

Mediante el trabajo realizado a través de los grupos focales llevados a cabo en Nogales, Sonora en el marco de esta investigación, se identificó que todas las personas participantes se encontraban huyendo del crimen organizado al ser víctimas ya sea, del homicidio o desaparición forzada de alguno de sus padres o de un familiar cercano a manos de grupos criminales, por sufrir -junto con sus familias- amenazas de muerte y desalojos forzados, o por padecer acoso por parte de actores del crimen organizado; haciendo referencia constante a la complicidad de agentes de gobierno a nivel estatal y municipal con grupos criminales, evidenciando la cooptación del crimen organizado sobre las instituciones del Estado. Esto toma mayor relevancia sobre la niñez en México, al no existir ningún tipo de protección en sus lugares de origen y grandes vacíos institucionales para garantizar su seguridad.

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

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

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

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

El informe relata y detalla esta gran diversidad de vulneraciones de derechos durante todo el proceso de movilidad a la cual se ven expuestos los NNA migrantes; tal como han sido identificadas por los actores entrevistados, la misma población infantil, y lo que ha sido documentado a través de otros informes de organizaciones de defensa de derechos. Se identifica que el reclutamiento forzado por parte del crimen organizado es el mayor riesgo al que se enfrentan los NNA al migrar sin compañía.

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

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

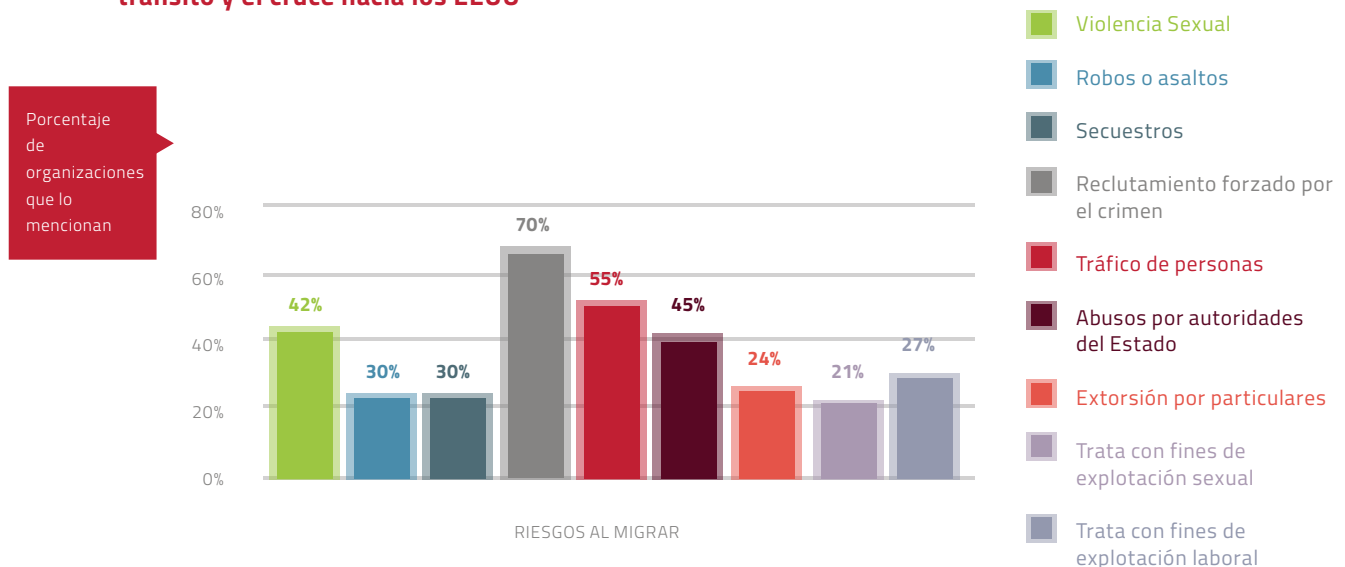
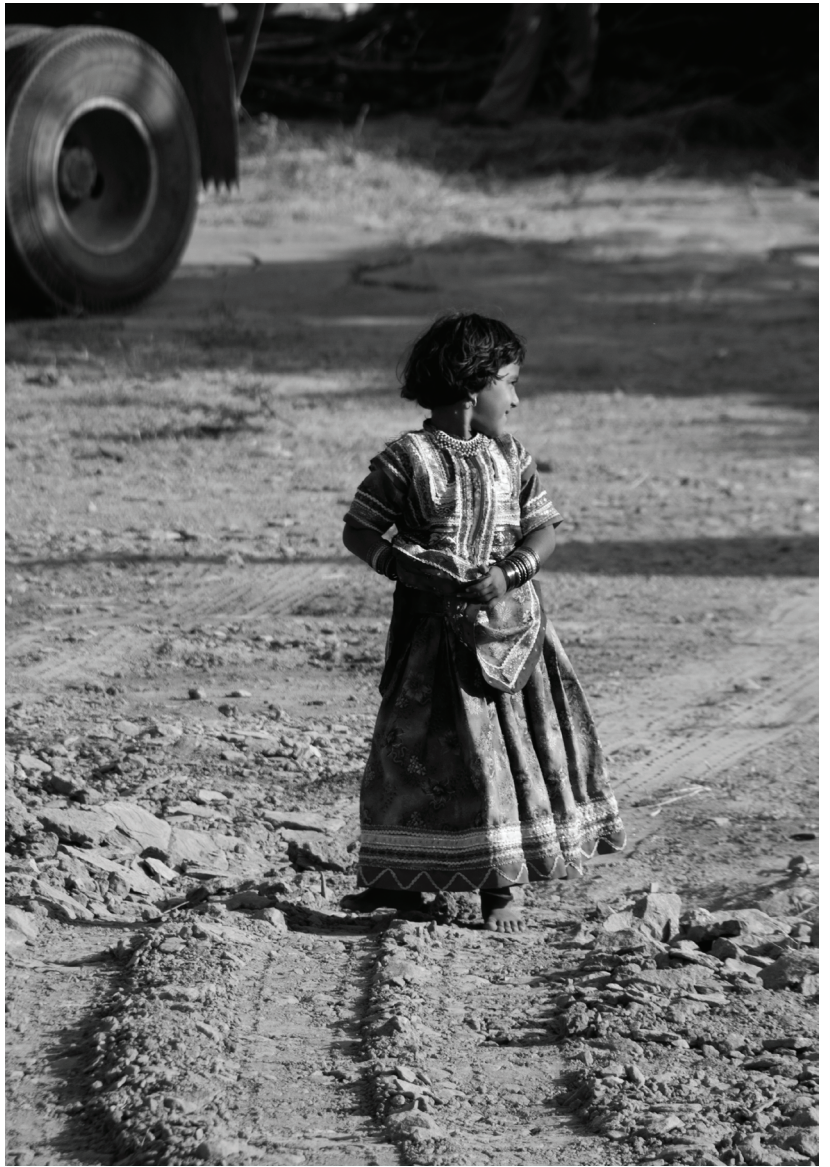


Figura 6. Principales riesgos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes no acompañados durante el tránsito y en el cruce de México hacia Estados Unidos. Las personas entrevistadas podían seleccionar todos los riesgos aplicables.

Fuente: Elaboración propia con información recolectada en entrevistas.

El retorno también implica diversos riesgos para esta población, especialmente derivado de la detención migratoria que los NNA padecen en EEUU y la institucionalización en México al momento de ser retornados. Como se detalla en el presente informe, diversas organizaciones defensoras de derechos humanos han identificado casos de abusos contra NNA mexicanos, tanto por autoridades de Estados Unidos como del gobierno mexicano, desde maltratos físicos o verbales al momento de la detención y retorno, hasta abusos sexuales al interior de los centros de detención migratoria.

Así mismo, se puede decir que los NNA que son detenidos en Estados Unidos y retornados a México, padecen una especie de **doble detención por su condición de migrantes no acompañados**; ya que prácticamente se les mantiene aislados y privados de su libertad en los centros de detención de Estados Unidos antes de deportarles; y posteriormente son institucionalizados en los albergues del DIF en la frontera norte de México, hasta que la autoridad mexicana decide cómo proceder con los menores bajo su custodia.



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

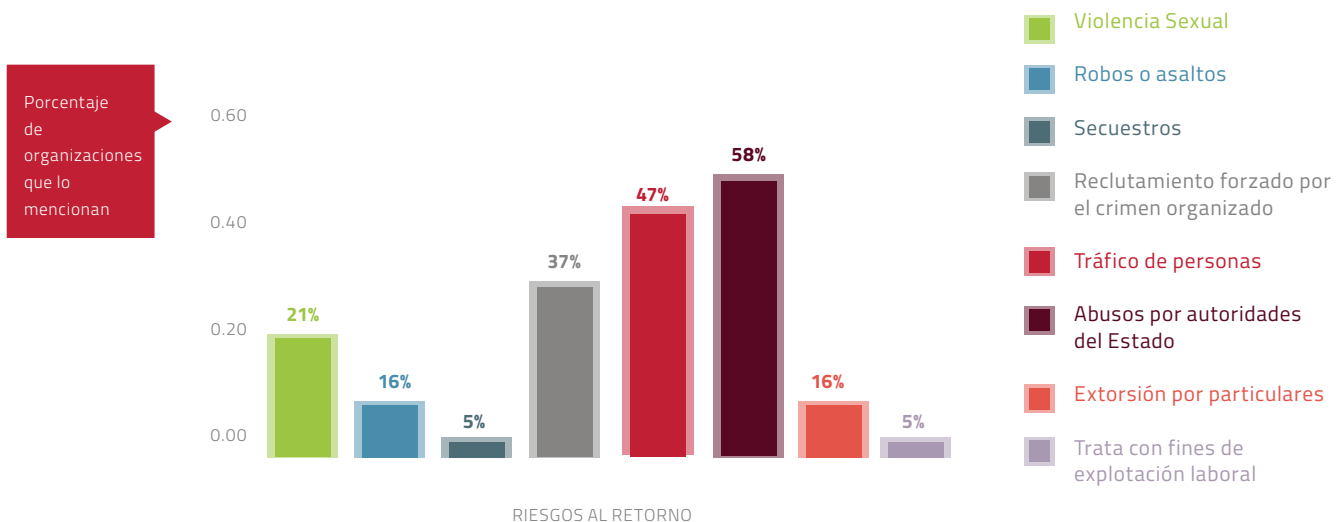


Figura 7. Principales riesgos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes no acompañados durante el retorno a México desde Estados Unidos. Las personas entrevistadas podían seleccionar todos los riesgos aplicables.

Fuente: Elaboración propia con información recolectada en entrevistas.

RESPUESTA LEGAL PARA LA NIÑEZ MEXICANA EN LA FRONTERA

La protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuenta con una amplia regulación tanto en México como en Estados Unidos. Una normativa que ha tenido una importante evolución desde 2011 y que establece la protección especial que requieren los NNA para el ejercicio pleno de sus derechos.

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

Otro hecho normativo decisivo para la niñez ocurrido después de 2011, fue la publicación y entrada en vigor a fines del 2014 de la Ley General de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA). Su aprobación ha sido un paso decisivo en México para tratar de pasar de un sistema tutelar y preconvenional, a un sistema de protección que considera a los NNA como sujetos de derechos.

Una Ley que, gracias a una fuerte incidencia de organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales, acabó integrando un capítulo específico dedicado a la movilidad humana (Cap. 19). Articula también una respuesta interinstitucional con la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes en México (SIPINNA)¹⁴ y de las Procuradurías de Protección de la niñez, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Ley General a la que la siguieron - por mandato de la misma Ley-, leyes en los diferentes estados de la República y el impulso de SIPINNA a nivel estatal y municipal.

Los cambios legislativos y regulatorios no han quedado ahí. La desarmonización entre la LGDNNA de 2014 y la Ley de Migración y la de Refugio, en lo que es el procedimiento de atención a NNA en movilidad, fue subsanada a fines de 2020 con la aprobación de una reforma decisiva a las Leyes de Migración y sobre Refugiados. Antes y después de esta reforma, Organismos Internacionales y organizaciones de sociedad civil han apoyado el desarrollo de diversos procesos implicados en la LGDNNA en cuanto a Protocolos y diferentes directrices operativas que detallamos en apartados de este informe. Muy diferentes avances normativos y no menos retos para su implementación efectiva que, a diferencia de la publicación de 2011, este informe analiza en comparación con la legislación estadounidense.

Evolución del marco legal de Estados Unidos desde 2011

Al igual que en México, los derechos de los NNA no acompañados mexicanos en los Estados Unidos se rigen desde hace mucho tiempo por un régimen legal complicado y dinámico, pero cuyo marco básico no ha cambiado desde el Reporte de Appleseed de 2011. Al igual que en 2011, cuando los NNA no acompañados mexicanos se encuentran con funcionarios de la CBP en un puerto de entrada o después de atravesar la frontera de los EEUU, afuera de un puerto de entrada, la ley de dicho país exige que se los evalúe dentro de las 48 horas y se los repatrie de inmediato o, bien, que pasen a estar bajo la custodia del gobierno de los Estados Unidos hasta que se pueda tomar una decisión posterior con respecto a la continuidad de su custodia, su derecho a residir en los Estados Unidos, o ambos.

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

Si bien han habido ciertas iniciativas recientes para mejorar la capacitación de los funcionarios de inmigración de los EEUU que interactúan con NNA no acompañados, así como mejorar los centros en los que permanecen estos NNA, los datos recabados en las entrevistas y los reportes de casos han dejado en claro que la evaluación prevista en la TVPRA no se está llevando a cabo de manera consistente y adecuada, y se necesitan mejoras significativas.

Esta relativa falta de progreso en la implementación de las recomendaciones del Reporte de Appleseed de 2011 ha ocurrido en un momento particularmente turbulento en la política migratoria de los Estados Unidos Debido a que el Congreso de dicho país, se ha visto frenado por fuerzas políticas intransigentes y ha cedido en gran medida su papel en la conformación de la ley migratoria a los poderes ejecutivo y judicial. Esto ha generado que la política migratoria haya sufrido frecuentes cambios por parte de las sucesivas administraciones presidenciales, lo que hace que la situación de muchas personas inmigrantes, incluidos los NNA no acompañados mexicanos, sea incierta.

Algunos ejemplos de esta realidad son la separación de familias inmigrantes en 2018; la implementación de los Protocolos de protección a migrantes (Migrant Protection Protocols, MPP), también conocidos como la política “Quédate en México” en 2019; y la expulsión de los solicitantes de asilo durante la pandemia de COVID-19 en virtud del Título 42 del Código de los EEUU. Todo lo cual generó confusión y consecuencias negativas para los NNA no acompañados mexicanos. Estas consecuencias negativas incluyeron la autoseparación de las familias (padres desesperados que envían a sus hijos solos en un esfuerzo por protegerlos), la implementación inconsistente de medidas de seguridad en la evaluación prevista en la TVPRA y la inestabilidad en las condiciones y los estándares de cuidado proporcionados a los NNA no acompañados. Estos acontecimientos de las políticas y sus consecuencias se analizan en detalle en el cuerpo del reporte.

El apartado sobre Respuesta legal para la niñez en la frontera del informe, detalla toda la evaluación normativa señalada, en uno y otro país; destacando los principales artículos, contenidos y mandatos de las instituciones encargadas de la protección de la niñez en ambos lados. Adicionalmente, incluye una relación de las principales referencias judiciales que se han emitido en los últimos años por diferentes Tribunales de ambos países.



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

En sus últimos capítulos, el informe valora la respuesta institucional que han desarrollado tanto las autoridades de México como de Estados Unidos de América, ante la realidad descrita de niñez y adolescencia de origen mexicana que se mueve entre esta frontera.

Como se señala en el capítulo legal, los avances normativos y jurisprudenciales para la protección de la niñez en movilidad han sido muy significativos en los últimos años, en particular del lado mexicano. Mientras que del lado estadounidense han sido diferentes políticas las que se han desarrollado, la gran mayoría en términos de contención y limitación del acceso a protección.

No obstante, así como ya lo señalaba Appleseed en su informe de 2011, en el presente reporte se observa que la falta de implementación de mecanismos efectivos de protección a los NNA repatriados desde Estados Unidos y la ausencia de homologación de un sistema de registro e información sobre la niñez y adolescencia en movilidad que contemple a esta población, afecta el interés superior de estos NNA.¹⁵

Por ejemplo, a lo largo de esta investigación se detectó que la información registrada por el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre niñez repatriada no coincide; resultando en promedio en un 27.5% de NNA no acompañados repatriados desde Estados Unidos que ni siquiera son detectados por el Sistema Integral de Protección Consular. Adicionalmente, la información publicada por la CBP sobre niños, niñas y adolescentes de nacionalidad mexicana sin compañía, detenidos y deportados o expulsados desde la frontera sur de dicho país, no coincide con las cifras de repatriaciones de NNA no acompañados registradas por el Instituto Nacional de Migración: La CBP reportó un total de 55,428 encuentros con NNA mexicanos sin compañía entre el 1 de octubre de 2018 (FY2019) y el 30 de septiembre de 2021 (FY2021),¹⁶ mientras que, durante el mismo período de tiempo, el INM registró 36,101 NNA mexicanos sin compañía repatriados a México.¹⁷ Esta es una diferencia del 35%.

Aunque durante la última década, la tasa de retención de NNA mexicanos sin compañía que lograron permanecer en los Estados Unidos ha estado cerca del 11% - mientras que los datos de repatriación anual de la CBP no se encuentran disponibles públicamente después de 2020-, la información anterior demuestra que existe un alto número de repatriaciones de NNA mexicanos sin compañía que no han sido registrados por ninguna autoridad mexicana.

A pesar de la falta de coherencia en los datos o su ausencia en muchos casos, en el informe se valoran las respuestas de ambos países, tanto legales como de política pública y su aplicación práctica. Teniendo en cuenta toda esta información que ha recopilado el informe, el perfil de la niñez mexicana en la frontera y sus razones de salida y riesgos que enfrentan, los principales Hallazgos y Recomendaciones que derivan de esta investigación para tratar de mejorar la situación, son los siguientes:

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

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

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

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

A partir de la información obtenida para la elaboración del presente informe -al igual que en el reporte de hace 12 años-, se pretende ante todo realizar propuestas que puedan mejorar la situación de los derechos de la niñez mexicana en movilidad, tanto del lado mexicano como del lado estadounidense, desde una mirada binacional.

A continuación, se sintetizan y muestran los principales hallazgos identificados a lo largo de esta investigación, con sus respectivas recomendaciones; dirigidas principalmente a las instituciones de gobierno responsables de la atención y protección de la niñez y adolescencia en movilidad tanto en México como en Estados Unidos, según sea el caso.



Recomendaciones para México

HALLAZGO 1.

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

Persiste la exclusión, la pobreza económica y la necesidad de reunificación familiar como causas de la movilidad forzada de los NNA, ya sea con sus familias o no acompañados. Sin embargo, la violencia criminal se ha recrudecido en estados como Michoacán, Guerrero, Jalisco, Veracruz, Chiapas, así como en estados fronterizos cooptados por grupos criminales, como Tamaulipas y Chihuahua; generando un aumento en el desplazamiento forzado de familias y comunidades enteras que buscan escapar de dicha violencia y las amenazas del crimen organizado; siendo hoy día la principal causa del desplazamiento de las familias y NNA mexicanos.

RECOMENDACIONES:

- **Fortalecer las capacidades y mecanismos de protección de las Procuradurías de protección de la niñez y de otras Instituciones competentes en la atención a la niñez en los estados de origen de los NNA** frente a su desplazamiento forzado interno.
- **Reforzar la investigación por parte de Instituciones públicas y de entidades sociales y académicas acerca de las causas del desplazamiento forzado en los estados mexicanos de origen** de estos NNA y sus familias.
- **Aprobar e implementar en México, con debido presupuesto y enfoque de niñez, género y étnico-cultural, el proyecto de Ley de Desplazamiento Forzado**¹⁸ que se encuentra actualmente en el Congreso de la Unión.

HALLAZGO 2.

Hay implicaciones y particularidades de género en la violencia que ejerce el crimen organizado, como principal causa de desplazamiento forzado de las infancias y adolescencias en México.

La violencia como causa principal del desplazamiento forzado de los NNA mexicanos no es homogénea, tiene diferentes variantes y necesita analizarse desde un enfoque interseccional en la forma en que se genera e impacta. Los actores entrevistados y los testimonios recogidos permiten observar que al ejercer la violencia el crimen organizado, los niños y adolescentes varones viven un mayor riesgo e impactos de ser utilizados por el crimen para reclutarlos con el objetivo de cometer delitos para los fines de las organizaciones criminales; mientras que las niñas y mujeres adolescentes sufren más el intento de estas redes delincuenciales de someterlas para ejercer violencia sexual sobre ellas. Estos impactos diferenciados se observan también en la violencia que pueden sufrir durante su movilidad y hasta que logran cruzar a Estados Unidos. Emergiendo de nuevo impactos diferenciados también por su origen étnico, por su edad, o porque pertenecen a la diversidad sexual. Una violencia diferenciada frente a la cual el Estado carece de mecanismos adecuados para identificarla y poder dar apoyo y protección a estas niñas, niños y adolescentes, tal como incluso lo ha señalado recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

RECOMENDACIONES:

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

HALLAZGO 3.

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

Uno de los perfiles de NNA mexicanos vinculados con la movilidad humana que se encuentran en mayor riesgo y vulnerabilidad en la frontera de México y Estados Unidos, es la que desde las instituciones se le ha adjudicado el nombre de "niñez de circuito". Sin embargo, se trata de menores de edad víctimas de reclutamiento forzado, que son cooptados por grupos del crimen organizado para formar parte de los circuitos de tráfico transfronterizo y que se ven obligados a realizar múltiples cruces para el trasiego de personas, drogas, entre otros. Como detalla el informe, se trata de NNA entre los 14 y 17 años de edad, mayoritariamente hombres, provenientes de contextos de desintegración familiar, falta de cuidado, adicciones y precariedad. A través de las entrevistas realizadas a los diversos actores que participaron en esta investigación, se identificó que esta población se encuentra no solo desprotegida, sino también constantemente criminalizada y estigmatizada.

RECOMENDACIONES:

- **Cambiar la denominación que recibe este perfil de niñez, como "niñez en circuito", por "niños, niñas y adolescentes víctimas de circuitos de tráfico y violencia transfronterizos",** para evitar su criminalización y resaltar su condición de personas víctimas.
- **Requerir la intervención protectora de la Red consular mexicana en coordinación con las Procuradurías de Protección de la niñez,** en particular la Federal y la Estatal de origen del NNA, ante casos reincidentes de cruce fronterizo.
- **Fortalecer los mecanismos de coordinación binacional entre las autoridades de México y Estados Unidos** en lo que puedan ser acciones de **protección efectiva de NNA víctimas de circuitos de tráfico y violencia transfronterizos.**
- **Desarrollar e implementar coordinadamente por las autoridades de protección de la niñez de México y EEUU un mecanismo de alerta para la identificación y protección de esta niñez víctima de la violencia transfronteriza.**

HALLAZGO 4.

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

Tanto este informe como otros más consultados para fines de esta investigación, señalan a la violencia como principal detonador del desplazamiento de NNA y familias, sin que reciban protección efectiva de parte del Estado mexicano. Esta situación coloca a los NNA como potenciales sujetos con necesidad de protección internacional. Sin embargo, estos mismos informes y las estadísticas oficiales de detención y devolución, confirman que las autoridades estadounidenses siguen interceptando NNA mexicanos y deportándoles casi de inmediato, sin analizar a fondo las razones de su movilidad forzada, sin informarles de opciones viables de protección y sin que las autoridades mexicanas que los acompañan en Estados Unidos, realicen acciones de interés para este acceso.

RECOMENDACIONES:

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

HALLAZGO 5.

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

En los últimos cinco años, organizaciones defensoras de derechos humanos han observado una reconfiguración en el perfil de las unidades familiares presentes a lo largo de la frontera de México con Estados Unidos, resultando en un incremento sin precedentes de familias mexicanas víctimas de desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia criminal en sus lugares de origen. A través de esta investigación se identificó que, a pesar de esta realidad, debido al endurecimiento de las políticas de detención y expulsión impuestas desde dicho país, se incrementó el cruce fronterizo de NNA mexicanos no acompañados, por la dramática decisión tomada por las propias familias de enviar a sus hijos y/o hijas a cruzar sin compañía al otro lado, ante la imposibilidad de cruzar juntos y las escasas opciones de recibir en conjunto protección. Esta dramática situación está generando un nuevo repunte de la separación familiar, con los impactos que ello conlleva para el desarrollo de los NNA. Una separación que ya no se produce por normas expresas de control que tienen este fin, como ocurría con la administración estadounidense anterior, sino por la falta de opciones de protección que tienen las familias ante las políticas actuales generalizadas de detención y deportación.

RECOMENDACIÓN:

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

HALLAZGO 6.

La Ruta de Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración del SIPINNA necesita implementarse de manera efectiva y extenderse a la niñez mexicana.

Tras la aprobación de la LGDNNA en México a fines de 2014, y con ello la creación del SIPINNA y de las Procuradurías de Protección de la niñez, las instituciones cuentan en el país con un sistema reforzado para la protección de la niñez, sea cual sea su origen y condición. Este avance se ha visto acompañado de la generación de protocolos y mecanismos operativos para hacer realidad sus principales disposiciones, incluido el desarrollo de una Ruta de Protección Integral para la atención a las infancias en situación de movilidad humana, aprobada por el SIPINNA en 2015.

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

RECOMENDACIONES:

- **Operativizar el grupo de trabajo binacional para la protección de niñez en situación de movilidad en México y Estados Unidos,¹⁹ establecido por ambos gobiernos,** fortaleciendo la coordinación y protección transfronteriza de NNA mexicanos que requieran de protección internacional.
- **Fortalecer capacidades en las instituciones competentes para la atención a la niñez en México (INM, PPNNAs, DIF) e implementar interdisciplinariamente la Ruta integral de atención a la NNA en movilidad del SIPINNA.**
- **Desarrollar, en el marco de los SIPINNA estatales y municipales de la frontera norte, mecanismos interinstitucionales y binacionales para una protección efectiva de la niñez y adolescencia mexicana en movilidad.**
- **Revisar y reforzar los procedimientos para la determinación del interés superior de las Procuradurías de Protección de la niñez de los Estados del norte de México, para evitar retornos sin garantías de los NNA a sus lugares/estados de origen.**

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

HALLAZGO 7.

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

Cuando un NNA mexicano no acompañado es regresado, se observa que se recurre casi de inmediato a su institucionalización, generalmente en un albergue público del DIF; mientras se resuelve qué decisión se va a tomar. No se exploran mayores posibilidades de cuidado alternativo que pudieran ser más protectoras para el NNA. En este sentido, preocupa la situación que viven los NNA retornados al encontrarse prácticamente privados de su libertad en los refugios de puertas cerradas, bajo condiciones que llegan a ser en algunos casos violatorias a sus derechos humanos. Existe en ese momento una gran ausencia para atender los impactos tanto físicos como psicoemocionales en la niñez y adolescencia retornada, salvo a través del trabajo de acompañamiento psicosocial que logran realizar algunas organizaciones de sociedad civil a la cual se les permite un contacto muy limitado con estos NNA.

Tras la institucionalización, las autoridades proceden de manera recurrente a retornar a los NNA a sus estados de origen, a pesar de que se han identificado situaciones de alta violencia, desplazamiento y colusión de las autoridades con el crimen organizado en muchos de estos lugares. Esto se realiza sin que tampoco se hayan identificado comunicaciones o procedimientos entre los sistemas DIF de los Estados de la frontera norte y el Estado de origen, que permitan acreditar las condiciones del lugar al que se retorna al NNA.

RECOMENDACIONES:

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

HALLAZGO 8.

Se ha documentado falta de capacidades, incoherencias en los datos y una coordinación interinstitucional débil entre las autoridades mexicanas de protección de la niñez y la Red consular para la protección efectiva de NNA mexicanos en movilidad forzada.

Los testimonios de las organizaciones de derechos humanos consultadas confirman esta falta de atención integral y coordinación; mientras que las estadísticas de detención y deportación de NNA desde Estados Unidos, corroboran que se trata de devoluciones casi inmediatas, sin tiempo para establecer claramente las causas que les motivaron a emigrar y sus necesidades diferenciadas de protección. Todo ello a pesar de que este informe y otros han documentado una situación de alto riesgo y violencia en los NNA de diferentes estados de México en situación de desplazamiento forzado que están llegando a la frontera. También, a lo largo de esta investigación, se detectó que la información registrada por el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre niñez repatriada no coincide. Identificándose que hace falta mayor disposición y coordinación entre las Procuradurías de Protección a NNA a nivel federal y estatal con las autoridades consulares de México en Estados Unidos, para evitar que la repatriación sea la única alternativa y que el Estado mexicano no funja meramente como gestor de la repatriación de los NNA mexicanos no acompañados que son detenidos en Estados Unidos.

RECOMENDACIONES:

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

Recomendaciones para Estados Unidos

Después de entrevistar a numerosas partes involucradas para la preparación de esta actualización, quedó claro que muchas de las recomendaciones del reporte de 2011 siguen siendo relevantes, con algunos cambios y recomendaciones adicionales, como se indica a continuación. Debe tenerse en cuenta que el cuerpo del reporte contiene una explicación más completa de cada una de las siguientes recomendaciones:

HALLAZGO 1.

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

Las responsabilidades relativas a la evaluación prevista en la TVPRA no deberían delegarse a la CBP por tres motivos:

- La CBP es un organismo de cumplimiento de la ley y control, cuya misión no es acorde a la protección infantil.
- Existe otro organismo del Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security, DHS*) que tiene la capacidad y la misión apropiadas: La USCIS.
- La capacitación de la CBP sobre la evaluación prevista en la TVPRA sigue siendo insuficiente.

RECOMENDACIONES:

- **Transferir las responsabilidades de la evaluación prevista en la TVPRA a la USCIS** (recomendación del informe de 2011 que continúa vigente)
- **Garantizar que todo el personal que determine la situación de NNA no acompañados mexicanos cuente con la capacitación, la experiencia y los recursos adecuados** (continúa vigente)
- **Asegurarse de que todo el personal tenga acceso a servicios de interpretación para los idiomas mexicanos indígenas y reciba capacitación para satisfacer las necesidades de los NNA LGBTIQ+ y sobrevivientes de violencia sexual, incluidos los varones, quienes a menudo son ignorados** (nueva recomendación, en relación al Reporte de 2011).



HALLAZGO 2.

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

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

RECOMENDACIONES:

- **La CBP debe transferir a los NNA no acompañados mexicanos a la custodia de ORR una vez que los identifique como NNA no acompañados** (nueva)
- **La ORR debe proporcionar cuidados acordes a lo previsto en el Acuerdo Flores en todos los centros, incluidos los temporales o de emergencia** (nueva)²⁰
- **La CBP debe continuar con sus mejoras e informar sobre sus iniciativas recientes para mejorar sus centros y capacitación** (nueva)
- **La CBP debe complementar las nuevas mejoras con políticas específicas para el tratamiento de los NNA especialmente vulnerables, si dichas políticas no existieran** (nueva)
- **Proporcionar entornos seguros y amigables para los NNA donde realizar las entrevistas previstas en la**

HALLAZGO 3.

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

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

RECOMENDACIONES:

- **Mejorar los formularios y las pautas para obtener información sensible de NNA no acompañados y garantizar que la decisión del NNA de regresar sea independiente y voluntaria** (continúa)

20. La Oficina del Inspector General, - Departamento de Salud y Servicios Humanos (Department of Health and Human Services, HHS), proporciona recomendaciones específicas para garantizar mejores cuidados durante futuros aumentos en su reporte de septiembre de 2022, citado anteriormente en este reporte y disponible en <https://oig.hhs.gov/oei/reports/OEI-07-21-00251.pdf>.

HALLAZGO 4.

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

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

RECOMENDACIÓN:

- Las comunicaciones entre EEUU y México con respecto a los NNA no acompañados deben promover el interés superior del NNA y cumplir con el derecho internacional (continúa)

HALLAZGO 5.

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

RECOMENDACIÓN:

- Rastrear y publicar datos sobre NNA no acompañados evaluados de conformidad con la TVPRA (continúa)

HALLAZGO 6.

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

En consecuencia, muchos NNA, incluidos muchos NNA no acompañados mexicanos, se enfrentan al complejo sistema de inmigración de los EEUU solos y no obtienen la protección que les brinda la ley.

RECOMENDACIÓN:

- Todos los NNA no acompañados deben tener acceso a un abogado gratuito que los represente ante la USCIS o la EOIR, si no pueden pagar uno.

HALLAZGO 7.

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

RECOMENDACIÓN:

- El DHS debe actuar rápidamente para poner en vigencia nuevas políticas de mayor protección hacia los NNA mexicanos (continúa)

Recomendaciones binacionales

HALLAZGO BINACIONAL 1.

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

Apenas se han encontrado buenas prácticas efectivas de coordinación binacional, no sólo entre autoridades locales y nacionales de México y Estados Unidos, sino entre organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales en ambos lados de la frontera.

Existen espacios de interlocución entre autoridades o entidades de ambos lados, pero no se ha identificado una articulación amplia y constante que aborde iniciativas y rutas claras de acción desde un enfoque verdaderamente binacional, que observe toda la frontera. A lo largo de la investigación se identifican protocolos de coordinación en la atención pero no se han encontrado todavía resultados efectivos de dichos instrumentos.

RECOMENDACIONES:

- **Saludar la iniciativa del grupo de trabajo binacional para la protección de menores en situación de movilidad en México y Estados Unidos.** Sugiriendo una mayor transparencia en los trabajos que se están realizando; y asegurando la participación activa y efectiva de organizaciones de sociedad civil de ambos lados de la frontera.
- **Evaluar los resultados de los protocolos de atención consular y otros binacionales que se han formulado en los últimos años,** reajustando lo necesario para su implementación efectiva.
- **Promover espacios y redes de articulación entre organismos internacionales y organizaciones de sociedad civil** que trabajan por la protección de la niñez en movilidad en ambos lados de la frontera.
- Siendo la trata de personas un tema de profunda preocupación para todos los Estados, y de particular preocupación para los NNA mexicanos que son víctimas de circuitos de tráfico transfronterizo, debe hacerse un esfuerzo para iniciar una estrategia de protección más sólida, con un enfoque de investigación coordinado y multilateral para abordar estos problemas, incluida una mayor indagación sobre los modelos sociales y

HALLAZGO BINACIONAL 2.

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

En los últimos cinco años, se ha observado una reconfiguración en el perfil de las unidades familiares presentes a lo largo de la frontera de México con Estados Unidos, resultando en un incremento sin precedentes de familias mexicanas víctimas de desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia criminal en sus lugares de origen. Así mismo, se identificó claramente que, ante el endurecimiento de las políticas de detención y expulsión impuestas desde EEUU, se incrementó el cruce fronterizo de NNA mexicanos no acompañados tras su separación familiar. Una dramática decisión que se ven obligadas a tomar las propias familias desplazadas de enviar a sus hijos y/o hijas a cruzar sin compañía al otro lado, ante la imposibilidad de cruzar juntos y las escasas opciones de recibir en conjunto protección.

RECOMENDACIONES:

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

RESUMEN EJECUTIVO

II INFORME APPLESEED MÉXICO 2023

NIÑEZ EN LA FRONTERA

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

Actualización 2023

