

PANEL 5: **Niñas, niños y adolescentes migrantes**





EDGAR CORZO SOSA
Quinto Visitador General
de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Los derechos humanos de la niñez en contexto de migración

Agradezco a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la invitación para participar en el Foro de Análisis “Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México y la Agenda 2030.” En especial, al Primer Visitador General, Lic. Ismael Eslava Pérez, y al Programa de Asuntos de la Niñez y la Familia adscrito a dicha Visitaduría. De igual manera, a la Secretaría Ejecutiva de esta misma Comisión, cuyo titular es el Lic. Héctor Dávalos Martínez.

Para la presente exposición, utilizaré una presentación visual que me permitirá explicar con mayor claridad cuáles son las realidades que ha advertido la CNDH respecto a la población infantil migrante. Algunos testimonios de niñas, niños y adolescentes ejemplificarán vívidamente la situación tan complicada, difícil y muchas veces cruel que enfrentan estos menores de edad en su paso hacia un destino más justo.

Mi trayecto por México ha sido malo porque he caminado bastante... antes de llegar a Tonalá nos asaltaron unos delincuentes y quisieron abusar sexualmente de una muchacha que venía con el grupo.

Tomás N., salvadoreño, 17 años

Me fue mal en el viaje ya que en el estado de Chapa (sic), fui abusada sexualmente y al llegar a Monterrey la migra me agarró y me mandó a San Luis, donde me atendieron y me dieron seguimiento a mi caso. Fue como fui a parar a PRODEM donde me cuidaron hasta el 2 de agosto de 2016 ya que me deportan y estoy aquí en el D. F.

Kenia N., salvadoreña, 13 años

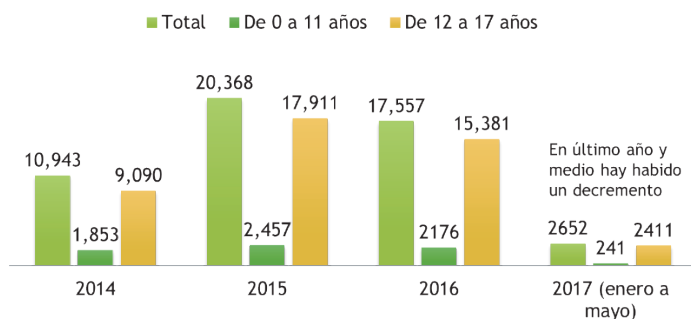
Salí de mi país por problemas con las pandillas, abusaron sexualmente de mí y estoy embarazada. Tengo dos meses.

Jennifer N., salvadoreña, 17 años

Como éstos, hay varios testimonios más que nos demuestran la gravedad de la situación.

La CNDH, a través de la Quinta Visitaduría General, emitió el 24 de octubre de 2016 el “Informe sobre la problemática de niñas niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”, que dio cuenta de esta problemática. El objetivo principal de este Informe fue realizar un diagnóstico y poner el tema sobre la mesa desde una perspectiva de derechos humanos. En términos generales, consideramos que la situación general que está descrita en este diagnóstico prevalece hasta nuestros días.

Empezando por las estadísticas de detenciones, aclaro que para la CNDH, el rescate, salvamento o presentación, es calificado aquí como una detención. En este tema, señalo que ha habido una crisis derivada del incremento en el número de niñas, niños y adolescentes no acompañados, tal y como puede observarse en la siguiente gráfica que muestra la cantidad de detenciones por año:



Efectivamente, en el año 2014 había 10,943 personas menores de edad en contexto de migración, cifra que en 2015 fue de 20,368 un aumento de casi 86%. Ahí es donde surgen las alertas, entra todo en cuestionamiento y se empieza a ver una reacción general en toda la política migratoria. En consecuencia, entramos a 2016 y ahora son 17,557, y en lo que va de enero a mayo de 2017, se han registrado 2,652 detenciones. Es decir, si bien hay

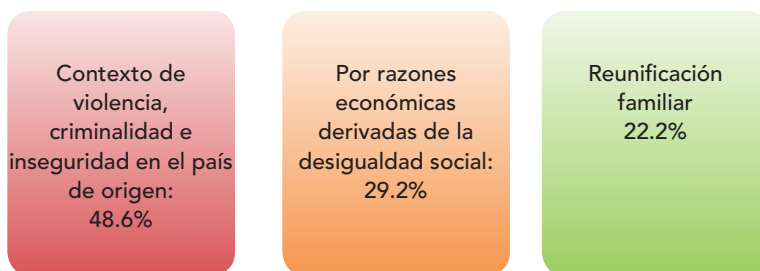
un incremento en una primera etapa, podemos ver que hay un decremento en una segunda etapa.

Asimismo, de acuerdo con estas cifras, los migrantes que tienen entre 12 y 17 años siguen representando la mayor cantidad del total de migrantes porque son los que mayormente toman la apuesta de cruzar por territorio mexicano para llegar al norte del país. No obstante, esto no necesariamente significa que haya un decremento total de la migración, sino que tal vez, las personas no fueron detectadas o no fueron detenidas; puede ser que el número de presentaciones, salvamentos o detenciones no corresponda con la misma actividad del año pasado pero que el flujo migratorio siga siendo el mismo. También, falta ver si el cambio de política migratoria que estamos viendo en los Estados Unidos de América tiene un reflejo en estas cifras.

De cualquier modo, el problema –así sea una persona, dos o 5 mil– es que no sean vulnerados los derechos humanos de las personas en contexto de migración ni el principio del interés superior de la niñez en el caso de la población infantil acompañada y no acompañada.

Aquí indicamos también cuáles son las principales causas que originan el fenómeno migratorio de la población infantil y adolescente no acompañada.

Motivos de migración de la niñez y adolescencia no acompañada



Fuente: ACNUR, “Arrancados de raíz,” agosto de 2014.

Respecto al Informe que presentamos, hay cuatro grandes apartados que dividieron al mismo. Los resumiré a continuación:

1) El Interés superior de la niñez

¿Quién lo determina y cómo lo determina? Sin duda, es uno de los temas principales. Una vez que se presenta la persona menor de edad, ¿quién determina el interés superior? ¿Va a ser el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o la policía? Es un problema que se ha arrastrado desde hace mucho tiempo y si bien la legislación y los instrumentos nacionales indican que el interés superior de la niñez debe prevalecer, aún falta reflexionar sobre las facultades y la capacitación de los servidores públicos que determinan esa calificación.

Nosotros nos pronunciamos en el Informe porque las Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de cada entidad federativa y la federal sean las instituciones que realicen esta determinación, en el entendido que la Procuraduría Federal sea la que debe emitir los lineamientos a seguir para alcanzar tal decisión. Esto es importante por la clase de sistema que está adoptando la Ley General de la materia; es decir, una gran reforma que hace recaer muchas responsabilidades y obligaciones en la Procuraduría Federal.

Sobre esto, el Informe señaló que el Instituto Nacional de Migración (INM) no debiera ser la entidad que determine el interés superior de la niñez, sino una institución protectora que está prevista en el esquema de la Ley General ya mencionada en conjunto con las Procuradurías de las entidades federativas.

2) El representante en coadyuvancia y la suplencia

Hemos señalado en estos aspectos que la representación común, la de los niños, tratándose de niñez migrante no acompañada, no tiene razón de ser. Es importante señalar que esta población no viene acompañada por sus tutores o representantes legales. En consecuencia, adquiere mayor importancia que sean las propias Procuradurías las que obtengan la representación en suplencia y en coadyuvancia no sólo en el ámbito administrativo, sino también en términos generales para llevar a cabo la protección de la niñez migrante no acompañada.

Hemos hecho hincapié en que el INM notifique a las Procuradurías de Protección cuando las niñas, niños y adolescentes no se encuentren acom-

pañados de sus padres o tutores. Esta es una buena práctica que hemos advertido en muchas ocasiones pero, en otras, debo reconocerlo, ha brillado por su ausencia.

También se hizo el análisis del Oficial de Protección a la Infancia, conocidos como “OPI”, una persona que está dentro del INM y tiene como responsabilidad atender a la niñez migrante no acompañada además de velar por el respeto al interés superior de la niñez. Creo que en su momento fue una institución muy positiva, ha cumplido una función y, por tanto, ha sido buena. Sin embargo, percibo una problemática: también aplica leyes migratorias. Es decir, que quien salva, presenta o detiene a una persona menor de edad, es quien al mismo tiempo le va a ofrecer protección y, eventualmente, hará una determinación del interés superior. Esto, como ya lo hemos señalado, representa una incongruencia y, por tanto, nosotros indicamos que esa figura debería cambiar de adscripción y pertenecer al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

3) *La no detención*

Por disposición normativa, la detención, salvamento o como se le quiera llamar, está prohibida. La CNDH cada vez que advierte que hay una persona menor de edad en una Estación Migratoria, emite inmediatamente medidas cautelares para que sea trasladado a un Centro de Asistencia Social (CAS) o albergue, en su calidad de espacios de cuidado alternativo y acogimiento que sirven como residencias para las niñas, niños y adolescentes no acompañados, como bien menciona la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Esta es una práctica que hemos reiterado y en la que se han logrado buenos resultados. Sin embargo, y como señalaré más adelante, no hemos notado una constante respuesta. En este sentido, es muy importante resaltar que el INM no debe hacer ningún cambio estructural en sus instalaciones para albergar a la niñez migrante no acompañada; al contrario, lo que hay que hacer es buscar inmediatamente un CAS.

Cabe destacar que en estos CAS, hemos advertido la problemática de que no se cuenta con un buen diagnóstico de su funcionamiento a pesar de que se han hecho esfuerzos por parte de la Procuraduría Federal. Hace falta ver cuántos tenemos y cuál es la capacidad que tienen para alojar a población infantil. ¿Por qué? Porque en determinado momento hemos recibido

comentarios referentes a la falta de cupo en determinado CAS, o bien, referidos a los trabajos de remozamiento o mantenimiento mayor que impiden el traslado de los menores de edad a dichas instalaciones.

Con un buen diagnóstico, podremos saber cuántos albergues hay y en qué lugar, para que en cierto momento, ante el rescate o detención de una niña o niño migrante, se sepa a dónde se le tiene que conducir de inmediato. En otras palabras, es necesario conocer la infraestructura con la que se cuenta y el perfil de las personas que están en esos CAS pues a su cargo estará esta población en condiciones de vulnerabilidad.

4) El reconocimiento de la condición de refugiado

En este tema no hay que fijarse únicamente en el aumento de solicitudes de refugio, sino en las aceptaciones de esa condición que puedan tener las niñas, niños y adolescentes no acompañados. En los casos que hemos advertido, los solicitantes de esa categoría se encuentran en las Estaciones Migratorias, lo cual constituye una mala práctica. Al momento de solicitar esa calidad, no deben permanecer en la Estación Migratoria y, por consiguiente, deben ser trasladados a un albergue.

En la práctica, hemos advertido que la COMAR realiza entrevistas en Estaciones Migratorias o de manera telefónica. Esto último también ha sido una mala práctica que hemos señalado, pues el contacto debe ser presencial con el objeto de practicar una evaluación plena respecto a la situación que vive la persona menor de edad y, así, estar en posibilidad de actuar en consecuencia.

Una vez reconocido como refugiado u otorgada la protección, permanece en un albergue a puerta cerrada hasta los 18 años. Volvemos a otra problemática. Nosotros recomendamos en el Informe que se empiece a utilizar la opción de una familia de acogida. Algunos aspectos de los puntos recomendarios de dicho Informe se han realizado; sin embargo, el resguardo, incluso en el Centro de Asistencia Social, también tiene sus limitaciones. Así que, debe incursionarse en formas alternativas como la mencionada familia de acogida.

En términos generales, esto es lo que contiene el Informe. Por otra parte, este documento permitió dirigirnos, por supuesto, a diversas autoridades

competentes a las cuales se les formuló la petición genérica de promover políticas públicas bajo las recomendaciones ya comentadas.

Algunos de estos señalamientos fueron:

- Recomendamos a la COMAR que priorice los casos de niñez migrante no acompañada y que explore alternativas de alojamiento;
- Al Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), habilitar espacios adecuados para el alojamiento de la niñez y elaborar el diagnóstico sobre sus facilidades y cupo. También, en coordinación con otras instancias, vigilar todas las variables y necesidades en términos presupuestales. Nos queda claro que la infraestructura de las Procuradurías desde el SIPINNA, es incipiente. Así, volvemos aquí a la problemática de siempre: que los recursos económicos sean destinados primordialmente a la labor que realizan las Procuradurías, federal y locales, así como los ya mencionados CAS; y,
- Al INM, que no sean alojados en las Estaciones Migratorias los menores de edad. Cambiar de adscripción al OPI porque su función es fundamental para el desarrollo no sólo personal, sino desarrollo en general de las personas en contexto de migración.

Finalmente, debo destacar que es necesario reconocer también el talento de las personas migrantes y la forma en la que expresan sus sentimientos y la situación que viven. Un ejemplo que constantemente mostramos es el mural pintado por la comunidad migrante en su paso por Albergue en Tecún Umán, en Guatemala, y en cuyo lienzo, se presenta la primera parte de ese anhelo migratorio al sintetizarlo en la frase “Si en el cielo no hay fronteras...”.

Al cruzar el Río Suchiate, en Ciudad Hidalgo, Chiapas, se encuentra la segunda parte en otro mural que, con el rugido de un jaguar, nos termina por decir “Que en la tierra nadie nos detenga.”

Si unimos esos dos murales, situados en dos distintos países, la expresión completa dice: “Si en el cielo no hay fronteras... que en la tierra nada nos detenga.” Este mensaje que pertenece a todas las personas en contexto de migración, considero es aplicable también a la niñez y adolescencia migrante no acompañada.



GUSTAVO GUTIÉRREZ CONTRERAS
Director General de Protección al Migrante
y Vinculación del Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración y la protección de la niñez migrante

Muchas gracias a todas y a todos, especialmente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a ChildFund México y por supuesto, a la Organización Internacional para las Migraciones por participar en este panel vinculado al tema de los derechos de los menores migrantes, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

Dentro de los ODS relacionados con el tema de la niñez y los trabajadores migratorios, quisiera destacar el Objetivo 10, que es el que busca reducir la desigualdad en y entre los países y cuya meta 10.7 habla sobre la facilitación de la migración y la movilidad con cuatro características: una movilidad ordenada, segura, regular y responsable e incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Inicio con esta afirmación porque como país hemos logrado comprometernos con el cumplimiento de estos objetivos, y especialmente en el Instituto Nacional de Migración (INM) estamos trabajando para ello.

Coincidimos plenamente en el diagnóstico realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y estamos trabajando en ello.¹ De sus diferentes propuestas y recomendaciones, nosotros hemos adoptado ya modificaciones hacia nuestra operación, estatutos y lineamientos para la atención a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, haciendo énfasis toda vez que estamos en este foro.

Al respecto de estas prácticas, el tema del alojamiento y los centros de asistencia social siguen siendo un reto recurrente tras una reciente modificación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

¹ Las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueden ser consultadas en el sitio: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>.

Sin embargo, es un reto que juntos –instituciones y organizaciones– podemos afrontar.

Más adelante hablaré de un programa piloto que el INM ha estado desarrollando junto con algunas organizaciones como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras instituciones que hoy nos acompañan, en favor de estos espacios que sean adecuados y que tengan mejoras para que, durante la estancia de estas niñas, niños y adolescentes, éstos se encuentren en manos especializadas.

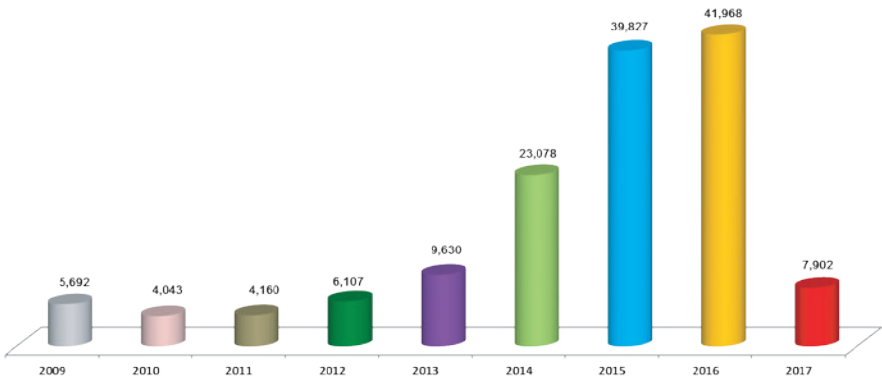
También hemos trabajado en el tema de las necesidades e identificación de necesidades especiales para este vulnerable grupo de personas migrantes. Sin duda, reconocemos el reto que tenemos en torno a los procedimientos que se realizan para la atención a estas niñas, niños y adolescentes, y que en la parte que corresponde al INM, tiene que ver con el procedimiento administrativo migratorio. Pensamos que el procedimiento debe abarcar a otras instancias para que sea integral y no se vea particularizado por cada una de sus dependencias. Además, creemos que ese es un reto importante para que podamos colaborar y no sólo se vea que a una institución le toque una parte, a una segunda institución una segunda parte y a una tercera institución una última parte, sino que logremos ver esta atención de manera integral.

En este tema, el INM ha hecho su esfuerzo y ejemplo de ello es la creación de la figura del Oficial de Protección de la Infancia (OPI). Éstos son agentes federales de migración que pertenecen al INM y cuya misión es brindar asistencia y acompañamiento a niñas, niños y adolescentes durante los procesos administrativos. Sin embargo, creemos que este modelo también debe ser compartido por otras instancias y coincidimos precisamente en que el DIF podría desarrollarlas con mayor profundidad. Al margen de que en su momento este esquema logró cumplir con su labor, estamos convencidos de que tiene que seguir evolucionando.

Sin más, quisiera compartir un pequeño diagnóstico estadístico sobre menores migrantes. Y como ustedes podrán observar, la conducta que se presenta en las estadísticas es la que se refería hace unos minutos. En el año 2014, teníamos presentados ante el INM a 23 mil 78 menores migrantes. En 2015 se da un incremento importante que llega hasta los 39 mil 827, mismas cantidades que se preservan e incluso se incrementan un poco más en 2016 hasta llegar a 41 mil 968, y en 2017 tenemos una disminución que, a pesar

de ser algo positivo, tiene otras implicaciones que no nos permiten celebrar y que tienen que ver con las circunstancias en el lugar de origen.

Estadísticas de menores de edad presentados ante INM



En otras palabras, el menor volumen y flujo de migrantes que se están presentando ante el INM no necesariamente responden a que hayan mejorado las condiciones de vida en el país del que emigran. De esta manera, tenemos un reto nacional y regional para poder generar condiciones que les permitan a niñas, niños y adolescentes desarrollar su vida con felicidad.

Hacia adelante podríamos hacer un análisis de acuerdo con la condición de viaje, tanto acompañados como no acompañados. Podemos observar que la proporción de acompañados y no acompañados es similar: 56.75 viajan de manera acompañada, mientras que el 43.26 lo hace de manera no acompañada. Además, gracias a las estadísticas hemos podido identificar los meses en los que se ha dado el mayor flujo migratorio, que en 2016 fueron octubre y noviembre.

Condición	2016	2017
Acompañados	22,613	4,484
No acompañados	19,356	3,418
Total	41,968	7,902

Por otra parte, al hacer un análisis por nacionalidad, tenemos que en 2016 las niñas, niños y adolescentes de la República de Guatemala ocuparon

una gran parte de este flujo con 17 mil 465; seguidos por Honduras con 12 mil 123; El Salvador con 10 mil 154; y finalmente, 2 mil 226 personas pertenecientes a otras nacionalidades.

¿Cuál ha sido la tendencia en 2017? Este año hemos tenido un total de 7 mil 902 y de éstos, otra vez, Guatemala ocupa el primer lugar, seguido por Honduras y por El Salvador, países donde lamentablemente las condiciones de seguridad y las condiciones de violencia están empujando a que estas personas se desplacen.

País	2016	2017
Honduras	12,123	2,473
Guatemala	17,465	3,496
El Salvador	10,154	1,499
Otros	2,226	434
Total	41,968	7,902

Conscientes de que ésta es una población y un sector altamente vulnerable, en el INM creamos en marzo de 2007 la figura del OPI, que son oficiales federales que, como se mencionó anteriormente, tienen como principal tarea la garantía y el respeto a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, en especial de los no acompañados, y cuyas funciones principales son las que a continuación describimos:

- 1) Salvaguardar la integridad física y mental de las niñas, niños y adolescentes,
- 2) Brindar de manera inmediata los servicios básicos de salud, alimento, vestido y descanso,
- 3) Facilitar a las niñas, niños y adolescentes el contacto con sus familiares a través de llamadas telefónicas gratuitas. En este rubro, tenemos una serie de alianzas con empresas del sector privado que nos permiten realizar llamadas telefónicas de manera gratuita desde las estaciones migratorias,
- 4) Mantener informado al menor sobre su situación migratoria utilizando un lenguaje amable y de acuerdo a su edad,
- 5) En caso de resolverse el retorno asistido, acompañarlos hasta su país de origen o residencia.

El mapa de la distribución que tenemos sobre la presencia de OPIs en este momento es de 356 oficiales del INM, de los que 60 por ciento de ellos son mujeres especializadas, capacitadas y sensibilizadas en la atención a este grupo. De igual modo, los estados que cuentan con mayor presencia de oficiales son Veracruz, Chihuahua, Tamaulipas, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Sonora y Baja California.

Por supuesto, y retomando temas previos, la profesionalización del perfil y el actuar de nuestros agentes ha sido posible gracias a la colaboración con la CNDH, el DIF Nacional, CONAPRED, organismos internacionales como UNICEF, ACNUR y la OIM, y la COMAR en el tema de las solicitudes de refugio.

En otro orden de ideas, y para no dejar al margen el tema de la normatividad, es importante mencionar que, a partir de esfuerzos iniciados en mayo de 2011 con la Ley de Migración, sus respectivas modificaciones y nacimiento de otros instrumentos, hemos llegado en 2016 a un protocolo en el que hemos participado con la Procuraduría Federal de Protección al Menor para mejorar en materia de la atención que se les brinda a menores migrantes por parte del INM. Estos esfuerzos por especializar nuestras labores inician con la creación de los OPIs y culminan con el establecimiento de protocolos concretos en donde el Instituto Nacional de Migración reconoce que como autoridad migratoria no le alcanzan sus facultades y, por ello, se hace de los conocimientos especiales de otras instituciones *ad hoc* que están vinculadas a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y a los derechos humanos.

Sin duda, hemos articulado un esquema de atención a los menores a través de las procuradurías de protección federal y locales, el INM, los sistemas DIF, y por supuesto, las autoridades auxiliares como la COMAR, la Secretaría de Salud y la PGR.

Retomando el tema de los protocolos específicos sobre protección de niñas, niños y adolescentes, se cuenta con un procedimiento administrativo migratorio integrado por diversas etapas:

- 1) Presentación,
- 2) Designación de un OPI,
- 3) Valoración y certificación médica del menor,
- 4) Entrevista al menor,
- 5) En caso de detección de alguna necesidad de protección internacional o solicitud de refugio, canalizarlos a la COMAR para su respectiva atención a la solicitud que se pudiera presentar.

Hemos desarrollado también, a través de la COMAR, un protocolo con la intención de mejorar los procedimientos de detección de necesidades de protección internacional, además de hacer de este protocolo una herramienta de trabajo para impactar en la calidad de la información que se brinda a los OPIs en su formación y durante la entrevista que éstos realizan.

Además del trabajo conjunto con otras instituciones, el INM también está desarrollando esquemas y mecanismos de trabajo junto con otras instancias. Entre ellos destaca el Programa Piloto de cuidado y acogida alternativa de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en México. Este programa fue implementado durante 2016 en colaboración con Casa Alianza y Aldeas Infantiles, dos organizaciones asentadas en la Ciudad de México que participaron durante esta implementación. A medida que avanzó el proyecto, se sumaron otros actores como fue la COMAR, el ACNUR, la Procuraduría Federal de Protección a las Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema DIF, y por supuesto, también UNICEF.

Las tareas desarrolladas en este programa piloto que terminó en 2016, y del que se ha puesto en marcha uno para el presente año, consistieron en primera instancia en detectar a las niñas, niños y adolescentes no acompañados. En una segunda instancia, se identificaron situaciones de vulnerabilidad o indicios de ésta, así como necesidades de atención para los propios menores.

En tercer lugar, se hizo una valoración de las opciones de atención especializada disponibles a través de las diferentes instituciones, la canalización inmediata y el acogimiento a la organización donde el menor sería albergado o recibido para no permanecer más tiempo en las estaciones migratorias, sino pasar a espacios mejores. Por último, se trabajó en expedir lineamientos para hacer un proceso migratorio administrativo mucho más ágil.

Los resultados obtenidos durante el año pasado nos animan a continuar con este esfuerzo en 2017. Reflejo de ello es el proyecto denominado “Alternativas al alojamiento de personas solicitantes de la condición de refugiado,” que desarrollamos con la COMAR y el INM. Esta iniciativa consiste en brindar alternativas de alojamiento en estaciones migratorias, como el anterior, con la idea de continuar con sus procedimientos mientras se agota el procedimiento administrativo migratorio, pero con un elemento adicional: el INM convino con otras instituciones y con la sociedad civil tener a los menores en instancias de asistencia social (albergues), y otorgar a los solicitantes de refugio una condición de estancia temporal que les permitiría incluso, realizar actividades remuneradas.

El procedimiento y la solicitud del refugio cuenta con características administrativas propias. No obstante, también es importante conocer qué van a hacer estas personas mientras reciben la resolución o dictamen de su solicitud por parte de COMAR.

Mientras tanto, el Instituto Nacional de Migración está dando una oportunidad para que la gente pueda trabajar, y en caso de verse favorecido con el reconocimiento de su condición de refugiado, pueda integrarse lo más pronto posible a nuestra sociedad.

Me quedaría hasta aquí, aprecio muchísimo su atención y muy buenas tardes.



CHRISTOPHER GASCÓN

Representante de la Organización Internacional
para las Migraciones en México

Los desafíos de la Organización Internacional para las Migraciones frente a la niñez migrante

Buenas tardes y muchas gracias por la invitación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Para la Organización Internacional para las Migraciones es un honor poder tener una oportunidad de compartir lo que nosotros hacemos y hemos desarrollado en este tema tan importante y tan retador.

Quiero aprovechar para hablar un poco de la OIM, que ahora es el principal organismo del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de migración, y tiene por objetivo reforzar la cooperación entre Estados y fomentar su capacidad para cumplir con sus mandatos respectivos en favor de los intereses de los migrantes de sus miembros.

La OIM se integró formalmente al sistema de Naciones Unidas desde septiembre de 2016 y su misión es ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo social y económico a través de la migración y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Tal como mencioné al principio, para la Organización el tema de la niñez migrante es un reto debido a los cambios en el patrón de migración a nivel mundial pues en un principio, había sido un fenómeno protagonizado en gran parte por hombres jóvenes. Era un grupo con el que estuvimos trabajando y al que ayudamos, pero que a su vez enfrentaba muchos desafíos con distintas capacidades.

En los últimos años, la migración se ha feminizado y por ello, hemos tenido que reorganizar los temas de la asistencia y del trabajo que hacía la Organización. Además, ha habido un incremento en niñas, niños y adolescentes que también es un fenómeno reciente y que requiere que la OIM se preocupe de una forma más específica. Estos cambios representaron un nuevo paradigma, pues antes era el Fondo de las Naciones Unidas para la

Infancia (UNICEF) la organización que se encargaba de los niños, mientras que la OIM se encargaba de otros aspectos. En consecuencia, las agencias que tenían mandatos específicos se han ido abriendo y sus áreas de trabajo se empiezan a mezclar.

Es ahí donde empieza nuestra tarea. Creo que puedo dar un ejemplo bastante interesante de un programa que implementamos en México de 2012 a 2014 sobre seguridad humana, financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dicho programa se diseñó con cinco agencias, cada una trabajando diferentes aspectos de la migración pero bajo la premisa de que el fenómeno tenía foco en el sur del país. Eventualmente, se estableció mayor presencia en los estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco y se hizo énfasis en los migrantes adultos mayores y mujeres.

En ese momento, podría decir que no se pensaba en que las familias podrían participar en el movimiento migratorio y menos los niños. Por este motivo, enfrentamos desprevenidos la crisis de los niños migrantes en 2014, a cuyas consecuencias —60 mil niños en la frontera norte— el Programa no pudo reaccionar correctamente. Afortunadamente, en ese momento trabajamos mucho con distintas agencias e instituciones para no quedarnos atrás y mejorar. Por ejemplo, se trabajó mucho con el DIF y con albergues que ya tenían una preocupación por el número de adultos que tenían, y cuya capacidad fue rebasada.

En los años posteriores se empezó a crear una respuesta a los programas de retorno de Estados Unidos. En este fenómeno, la OIM empezó a crear programas de integración de niños retornados para poder reubicarlos, programas que tuvieron que irse adaptando a las necesidades emergentes. A pesar de estos esfuerzos, hemos observado que la tendencia no sólo no ha disminuido, sino que sigue siendo muy alta y los *push factors*, factores que empujan a un niño, niña o adolescente a migrar no han desaparecido.¹

Ahora, algunas de las cosas que hemos hecho es trabajar con las instituciones y familiarizarnos con los protocolos por medio de capacitaciones, así como trabajar con albergues tratando de mejorar las condiciones y que sean adecuados a las necesidades de niñas, niños y adolescentes. En esta tarea, tuvimos la oportunidad de trabajar durante dos años con Bancomer,

¹ Algunos ejemplos de *push factors* son la violencia, la persecución política o religiosa, la pobreza y la falta de empleo.

que siguió financiando albergues para niños, alianza que demuestra nuestra capacidad para ir adecuándonos a las necesidades emergentes.

Sobre el tema de los ODS, estos objetivos fueron planteados para orientar la política de desarrollo a nivel mundial. Buscan erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas, y como menciona, dentro de ellos, el Objetivo 10 –y la meta 10.7, que estipula facilitar la migración y la movilidad segura, regular y responsable de las personas–, es la pieza clave para la migración aunque éste también se menciona en otras metas, como las referentes al abordaje de la seguridad de los trabajadores migrantes o la inclusión. Algunos de estos ODS son:

- **ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico**

La protección de los trabajadores migrantes y sus familias (Meta 8). Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, además de poner fin al trabajo infantil en todas sus formas de aquí a 2025 (Meta 7).

La OIM ha realizado algunas tareas para trabajar hacia el cumplimiento de este Objetivo. Todo lo que es migración laboral es un campo inmenso pero uno de los aspectos más graves es el proceso de reclutamiento y la cadena que se utiliza para llevar a las niñas, niños y adolescentes a trabajar en otro país. En este reto, la Organización ha trabajado como un agente neutro que permite, sin fines de lucro, trabajar y velar por los derechos de los migrantes. De esta manera, la OIM se desempeña como un *honest broker*, pues ha podido participar y organizar procesos limpios y justos para los migrantes que les da la oportunidad de trabajar sin que se violen sus derechos por el hecho de estar en países distintos al suyo, y de no tomar cualquier oportunidad que se presente por simple necesidad, que es como muchas personas resultan víctimas de la trata.

- **ODS 4. Educación de calidad**

Otro aspecto muy importante en el cual nos involucramos mediante la promoción de becas y otras herramientas que faciliten el acceso a educación internacional. Como sabemos, una población mejor educada es menos vulnerable.

- **ODS 5. Igualdad de género.**
Evidentemente es muy importante para la migración la idea de eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas en el ámbito público y privado.
- **ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.**
En específico, la meta 16, cuyo objetivo es poner fin al maltrato, la trata y la explotación, y otras formas de violencia y tortura contra los niños.
- **ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos.**
Generación de datos desglosados por el estatus migratorio (meta 17 y 18).

La OIM frente a los ODS

Como parte de los procesos internos que se han generado para trabajar de mejor forma con los gobiernos e instituciones, y articular el trabajo de la OIM, se implementó nuestro Marco de Gobernanza Migratoria.² Sus principios y objetivos cubren temáticas como los derechos de los migrantes, capacidad institucional, alianza y cooperación internacional, elementos socioeconómicos de la migración, y las cuestiones asociadas a las crisis migratorias y a la migración segura y ordenada.

Este instrumento ofrece a la Organización la posibilidad de prestar asistencia y apoyo a los Estados mediante el desarrollo de evaluaciones de país para saber en dónde se encuentran con base en su capacidad institucional, coherencia política y cobertura de las políticas. Para eso, la OIM ha desarrollado el Índice de Gobernanza Migratoria que permite medir el desarrollo de las políticas de los Estados miembros sin tratar de hacer comparaciones entre ellos, sino analizando qué se está haciendo dentro de cada uno.

Para finalizar, quisiera resaltar que en México, una de las acciones que hemos implementado es hacer una plataforma de aprendizaje sobre migraciones que también permite la capacitación para diversas instituciones. Esta

² El Marco de Gobernanza Migratoria puede ser consultado en: <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>.

herramienta fue creada a través del Programa Mesoamérica,³ que trabaja con todos los países de Centroamérica y con México con el fin de:

- Fortalecer las capacidades para identificar las necesidades de protección y gestionar los procesos migratorios de manera humana;
- Fortalecer los diálogos regionales y entre países sobre migración;
- Proveer asistencia directa a los migrantes más vulnerables en el mundo;
- Promover la cooperación entre la Organización Internacional para los Migrantes (OIM) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR);
- Fortalecer las capacidades de los gobiernos a nivel nacional y regional para prepararse y responder a las emergencias migratorias.

Asimismo, me gustaría comentar que los murales presentados por el doctor Edgar Corzo en su intervención, fueron hechos con el apoyo de este Programa, trabajando entre Guatemala y México.

Muchas gracias.

³ Organización Internacional para las Migraciones, "Programa Mesoamérica," OIM. Disponible en: <http://www.programamesoamerica.iom.int/es/%C2%BFq%C3%BAe-hacemos>. Fecha de consulta: 12 de octubre de 2017.



JOSÉ ADÁN IGNACIO RUBÍ SALAZAR
Subsecretario de Previsión Social
de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Acciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para prevenir y erradicar el trabajo infantil

Muchas gracias. Primero quiero agradecer la oportunidad que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos nos brinda para comentar aquí algunas cuestiones. También deseo reconocer a los representantes de instituciones con quienes comparto este panel: a ChildFund, a la Oficina Internacional para las Migraciones por el trabajo que han realizado, al Instituto Nacional de Migración, y al Quinto Visitador General, gran aliado en este tema. Asimismo, aprovecho para enviarles un saludo de parte del Secretario del Trabajo y Previsión Social, el licenciado Alfonso Navarrete Prida.

Mi intervención se divide en tres apartados: uno de precisiones conceptuales y jurídicas, otro que tiene que ver con un diagnóstico y por último el relativo a las actividades que se han realizado en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Antes de iniciar, menciono que en la sección de publicaciones de la página de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), www.stps.gob.mx, se encuentra el libro “El Trabajo Infantil en México: Avances y Desafíos,” el cual fue editado recientemente y que contiene información sumamente interesante del tema que nos concierne.

Sobre el primer apartado, de precisiones jurídicas y conceptuales, por un lado, debemos identificar los tres tipos fundamentales de migración que en nuestro país se registran: de México hacia Estados Unidos, de Centroamérica hacia México y al interior del país. Por otro lado, debido a las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el elemento jurídico debe de permear y estar presente en este análisis, pues ahí está inmersa la lucha contra el trabajo infantil y el análisis de las relaciones de trabajo que se dan al interior del país.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), otro elemento de orden conceptual que es importante tener en mente es el rango de edad de lo que se concibe como trabajo infantil, que se encuentra entre los 5 y los 17 años. Este es el intervalo de edades que se ha utilizado en los reportes e investigaciones que se presentarán más adelante.

Respecto a las estadísticas, cuando inició esta administración, y de acuerdo con el Módulo de Trabajo Infantil de 2013 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), había en nuestro país 3 millones 37 mil niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil. Este es un primer referente que es imprescindible registrar. Posteriormente y a la luz del último Módulo de Trabajo Infantil, que se aplicó a finales de 2015 y cuyos resultados nos fueron entregados en mayo de 2016, hemos podido determinar cómo ha impactado el esfuerzo que venimos emprendiendo en el país.

En este sentido, el Módulo de 2015 arrojó que en México hay 2 millones 475 mil, niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil. Esto significa que ha habido una importante reducción de prácticamente 600 mil niñas, niños y adolescentes en esta situación. Además de esta buena noticia, se añade el hecho de que la tasa de ocupación infantil en nuestro país se ha reducido en más de cinco puntos desde que empezó esta medición en 2007: de 13 a 8.4 por ciento.

También en términos de diagnóstico es importante que tengamos perfectamente clara la razón de ser de este esfuerzo tan impecablemente enmarcado como es el trabajo infantil asociado al trabajo de jornaleros agrícolas, específicamente jornaleros agrícolas migrantes. Creo que esta es una precisión importante que debemos tener por lo que nos dice la estadística al respecto: en México, de acuerdo con el propio INEGI y la SEDESOL, hay 9.2 millones de jornaleros agrícolas, de los cuáles, ojo, 2.3 millones son jornaleros agrícolas migrantes y de ellos, incluso el dato es importante, 1.1 millones son jornaleros agrícolas con perfil, con raíces indígenas.

En el tema de las estadísticas, hay otra cifra importante para efectos de esta exposición: de acuerdo con el Módulo de Trabajo Infantil de 2015, de los 2 millones 475 mil niñas, niños y adolescentes que se encuentran trabajando, 2 millones 217 mil, es decir, el 90 por ciento, lo hacen en condiciones consideradas trabajo infantil peligroso¹ y tan sólo 258 mil realizan labores productivas en un trabajo permitido.²

¹ El apartado d) del artículo 3 del Convenio 182 de la OIT define al trabajo infantil peligroso como aquél que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud o la moralidad de los niños.

Organización Internacional del Trabajo, "Trabajo Infantil Peligroso," OIT. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipec/facts/WorstFormsofChildLabour/Hazardouschildlabour/lang-es/index.htm>. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2017.

² De acuerdo con el Protocolo de Inspección del Trabajo en Materia de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Trabajo Adolescente Permitido de la STPS, el trabajo permitido consiste en:

Sobre el tercer y último apartado, referente a las acciones emprendidas, destaco en primer lugar el haber vuelto a dotar de importancia al tema del trabajo infantil. Efectivamente, podemos mencionar que ya se había ratificado el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, denominado “sobre las peores formas de trabajo infantil,” pero en términos de política pública, siendo honestos, era muy poco lo que se había realizado. Los alcances de las acciones eran mínimos y por supuesto, el tema prioritario que a todas luces exigía atención en términos de esta responsabilidad global de nuestro país se encontraba pendiente.

Dicho tema era la ratificación del Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo, y cuyo contenido realmente es sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores en edad permitida. Su relevancia en la agenda nacional no era menor y para llegar a su ratificación, se llevó a cabo la integración de un programa muy completo e integral para avanzar en este rubro en materia de prevención, de erradicación del trabajo infantil y de protección de adolescentes trabajadores en edad permitida.

Para lograr lo anterior, primero teníamos que reformar la Constitución. Así, el artículo 123 se modificó y en junio de 2014 se publicó la reforma constitucional, cambiando la edad mínima de admisión al empleo de los 14 a los 15 años.

Posteriormente, llevamos a cabo la segunda reforma más importante en las últimas cuatro décadas y media en cuanto a número de artículos que esto implicó. Por ejemplo, se reformó la Ley Federal del Trabajo para incorporar los elementos indispensables en el marco jurídico del país para contar con las herramientas que nos permitieran llevar a cabo la ratificación del Conve-

La participación de las y los adolescentes entre 14 y 17 años de edad, en actividades productivas, en un marco de protección laboral de acuerdo a lo que estipula la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y los demás ordenamientos legales nacionales e internacionales. Dichas actividades no afectan e interfieren en su educación o formación profesional, ni personal; no conllevan algún riesgo o peligro y no violentan sus derechos humanos y laborales. Se encuentran bajo vigilancia de las autoridades del trabajo locales y federales de acuerdo a su jurisdicción y competencia.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Protocolo de Inspección del Trabajo en Materia de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Trabajo Adolescente Permitido,” STPS. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25144/Protocolo_de_Inspeccion_en_Materia_de_Trabajo_Infantil_STPS.pdf. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2017.

nio 138. De esta manera, después de dichas acciones, en junio de 2015 el Convenio fue ratificado y depositado en Ginebra, Suiza.

En términos institucionales, se creó la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI) y se promovió la creación de una comisión homóloga en todas las entidades federativas del país. También se emprendieron diferentes acciones tanto en la vertiente programática como normativa, entre las que quiero destacar la firma con el programa Prospera, hoy Oportunidades, que nos permitía y nos permite arropar a las familias en situación de vulnerabilidad y en atención a la presencia o la propensión a la presencia de trabajo infantil en el seno de las mismas.

En el mismo sentido, se incorporó como requisito para que las empresas agrícolas puedan recibir los beneficios otorgados por el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), contar con el Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI), que es otro instrumento que estamos promoviendo. Este distintivo se otorga precisamente a empresas mexicanas que acreditan no nada más el cumplimiento de lo que establece la ley, sino que toman medidas que van más allá y que tienen por objeto proteger a las familias jornaleras y de manera especial, a niñas, niños y adolescentes en las vertientes más importantes: en la vertiente educativa, de atención a la salud, y de la recreación. Desde el punto de vista de la STPS, éstos son tres de los derechos de niñas, niños y adolescentes que debemos proteger de manera prioritaria.

Vale la pena mencionar que el énfasis en el sector agrícola surge como producto de la información del Módulo de Trabajo Infantil de 2015: en México, de los 2 millones 217 mil niñas, niños y adolescentes trabajando, el 30 por ciento se encuentra ubicado en el sector primario de la economía, fundamentalmente actividades agrícolas. Por su parte, el 26 por ciento están realizando actividades que corresponden al comercio, 25 por ciento a servicios, 14 por ciento en actividades de transformación mayoritariamente artesanales, una proporción menor en actividades industriales, y 6 por ciento restante se ubica en la industria de la construcción.

Esto da razón de ser al DEALTI y al Distintivo México sin Trabajo Infantil (DIMESTI), que se creó hace tres años y del que, tan sólo en junio de 2017 se entregaron 119 distintivos y a la vez, hemos logrado movilizar a diferentes instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil que están trabajando y acreditando su lucha contra el trabajo infantil.

Queda mucho por mencionar y por hacer pero concluyo señalando lo que ha sido el principio que nos guía en esta lucha y que ahí están los resultados. Que estamos convencidos que el trabajo no es cosa de niñas y niños; que las niñas y los niños están para estudiar y jugar, no para trabajar; y que el ingreso que reciben hoy las niñas y niños que trabajan, empobrece su futuro, el de sus familias y el de su país.

Muchísimas gracias por su atención.