

**Respuestas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) al Cuestionario de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre los Derechos del Niño y la Reunificación Familiar.**

**1. ¿Cuáles son las principales preocupaciones de derechos humanos que afectan a los niños separados de sus familias y las prioridades para fortalecer los marcos mundiales y nacionales para la prevención de la separación familiar?**

**A. Preocupaciones.**

**1. La extendida política de deportación y devolución de niñas, niños y adolescentes migrantes por los gobiernos mexicano y norteamericano en los últimos años.** Cifras oficiales de México muestran que la mayoría de las personas menores de edad migrantes no acompañadas son retornadas a sus países de origen sin posibilidad de obtener la condición de asilo o refugio. En 2020, de 11 262 niños/as que fueron presentados ante la autoridad migratoria mexicana, 8 710 fueron retornados a sus países de origen. En ese año, solo se expidieron 21 tarjetas de visitante por razones humanitarias a personas menores de edad.[[1]](#footnote-1)

Asimismo, en 2020, 12 550 niños mexicanos fueron repatriados desde Estados Unidos de América, de los cuales el 75% viajó no acompañado; mientras que de enero a agosto 2021 se registraron 15 696 niñas, niños y adolescentes mexicanos repatriados desde ese país, de los cuales el 79% viajaba no acompañado.[[2]](#footnote-2)

**2. El aumento de la separación familiar a raíz de la aplicación de la *Order suspending the right to introduce certain persons from countries were a quarantinable communicable disease exist*, del presidente Biden, el 20 marzo 2020.** Las políticas de devolución sistemática de niñas, niños y adolescentes implementadas desde el gobierno de Donald Trump, se agravaron con la orden emitida con motivo de la pandemia de COVID-19, mediante la cual el gobierno de Estados Unidos de América bloqueo el acceso a los procedimientos de asilo en la frontera, adoptando una política de detención inmediata y expulsión bajo el argumento de la protección de la salud pública. Aunque el 29 de enero de 2021, el presidente Biden firmó una orden ejecutiva exentar de esa política a los niños/as no acompañados se ha seguido utilizando esa orden ilegítima para deportar a la mayoría de las personas adultas y familias solicitantes de asilo. Así, niñas y niño procedentes de Centroamérica y México se han visto obligados a separarse de sus familias solicitantes de asilo para cruzar la frontera solos y pedir protección en Estados Unidos, pues si solicitaran protección junto con sus familias, todos ellos serían expulsados en aplicación de la Orden.[[3]](#footnote-3)

**3. El tiempo y condiciones en que permanecen en los albergues para migrantes o centros de asistencia social.** En el mes de septiembre de 2020, el pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó un Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, mediante la cual se establece la no detención de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad en estaciones o estancias migratorias, estén o no acompañados, debiendo ser canalizados a los centros a cargo de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Gracias a la reforma, se estableció expresamente que, en ningún caso, el Instituto Nacional de Migración podrá devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a una niña, niño o adolescente sin que antes se valore si su vida, libertad, o seguridad se encuentran en peligro.

Aunque la reforma es positiva, aun no se ha acompañado su aprobación con medidas presupuestarias que garanticen la efectiva operación de las Procuradurías de Protección las cuales cuentan con muy poco personal para hacer frente a la demanda de protección especial para los niños y niñas migrantes. Amnistía Internacional menciona que los refugios del las Procuradurías estaban desbordados a principios de 2021 y que, en consecuencia, se retrasaron también los tiempos de tramitación.[[4]](#footnote-4)

**4. Dificultad para que niños, niñas y adolescentes en contexto de migración que se encuentran en nuestro país puedan reunirse con sus padres, madres o familiares viviendo en Estados Unidos.** Existe mucha disparidad en el nivel de conocimiento y voluntad de las autoridades mexicanas para apoyar a las familias que buscan la reunificación familiar, en los casos en que, por ejemplo, fueron deportados a México y las niñas y niños se quedaron en Estados Unidos de América. Los trámites administrativos y su costo son barreras importantes para estos procesos, así como el hecho de que los procedimientos de valoración del interés superior del niño son distintos en cada país por lo que se presentan muchos problemas para las familias con el cumplimiento de requisitos.

**5. El alto riesgo de ser víctima de violencia física, sexual y psicológica.** Embarazos no deseados y contagio de enfermedades de transmisión sexual, tráfico ilícito de migrantes, tráfico y uso de drogas, trata de personas son vulneraciones a derechos humanos que desafortunadamente tienen alta incidencia. Aunado a ello, el acceso a la justicia para las víctimas es limitado por lo que continuamente sufren discriminación y revictimización.

**B. Prioridades**

1. Establecer políticas trasversales e integrales, fundamentadas en derechos humanos, ara el fortalecimiento familiar que eviten la separación de niñas, niños y adolescentes de su entorno familiar, y que atiendan las causas estructurales y adyacentes que motivan la como la violencia, las condiciones de pobreza y la migración.
2. Crear políticas públicas integrales dirigidas a atender a las niñas, niños y adolescentes migrantes, a partir de una nueva perspectiva que reconozca que el fenómeno de la migración no se detendrá ni es temporal, sino que es un flujo que continuará en el futuro y es necesario administrarlo de manera institucionalizada y ordenada, para reducir los riesgos y peligros que enfrentan las personas menores de edad en su recorrido.
3. Acompañar las reformas a la Ley de Migración respecto a la obligación de canalizar a niñas, niños y adolescentes a las Procuradurías de Protección, de programas para el fortalecimiento de esas instancias a efecto que tengan las posibilidades de cumplir con esa encomienda.
4. Incrementar significativamente el presupuesto de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
5. La necesaria incorporación del enfoque de derechos de la niñez en los marcos normativos nacionales, regionales e internacionales sobre la migración, pero no todos consideran el enfoque de derechos de la niñez.

**2. A. ¿Cómo se puede defender el derecho a la vida familiar de los niños en situaciones transfronterizas, en particular los niños migrantes que están separados de sus familias (teniendo en cuenta el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño)?**

1. Detener las repatriaciones innecesarias de niños y niñas migrantes no acompañados que soliciten asilo en las fronteras norte y sur de México, y facilitarles acceso a los procedimientos de asilo, ya sea en México o en Estados Unidos de América, para lo cual es indispensable la coordinación entre autoridades de ambos países.[[5]](#footnote-5)
2. Capacitar y evaluar al personal de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en materia de los procedimientos de reunificación familiar.
3. Crear programas o políticas integrales para la asistencia y apoyos a familias de retorno.
4. Incrementar la accesibilidad y asequibilidad geográfica y económica de los trámites administrativos para la reunificación familiar, incluyendo la legalización y apostilla de documentos y las traducciones oficiales. Adaptar el marco jurídico y la actuación de las autoridades a las necesidades de las familias transnacionales con integrantes en dos o más países, y brindar apoyo diferenciado a madres y padres de acuerdo con la situación concreta por la que niñas, niños y adolescentes se encuentran en el sistema de protección de personas menores de edad en Estados Unidos.
5. Elaborar investigaciones sobre las afectaciones psicosociales de los procesos de retorno, expectativas y esperanza de un futuro mejor de las personas deportadas, entre otros temas de relevancia para el desarrollo humano y los procesos migratorios como derechos.

**B. ¿Cómo se puede defender más eficazmente sin discriminación el interés superior de los niños separados de sus familias en situaciones transfronterizas, en particular los niños migrantes?**

Para lograr ese objetivo, se consideran acciones indispensables, las siguientes:

1. Incluir en el análisis de las situaciones particulares de las niñas, niños y adolescentes, una valoración de los efectos que las medidas de deportación o expulsión podrían tener respecto a la conservación de la unidad familiar.
2. Establecer canales de coordinación y mecanismos de vinculación con las personas retornadas que incluya un monitoreo constante para garantizar la reintegración adecuada y asegurar la unidad o reunificación familiar.
3. Realizar un balance entre el ejercicio de las potestades entre el poder soberano para determinar quiénes pueden ingresar o permanecer en su territorio, y las obligaciones estatales respecto de la protección a la vida familiar.
4. Adoptar medidas para incentivar la regularización de la migración y ofrecer canales seguros para migrar, así como permitir el ingreso al territorio de los Estados para los efectos de asegurar el acceso a los procedimientos de asilo o de protección extendieron los plazos de vigencia de los documentos de identificación de personas extranjeras.
5. Crear categorías migratorias especiales para personas menores de edad que no cumplen con todos los criterios para ser reconocida como refugiada o con necesidad de protección.
6. Inclusión de las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana en programas nacionales de protección, asistencia social o de emergencia como un mecanismo efectivo de prevención ante la posibilidad de nuevos desplazamientos.
7. Diseñar mecanismos o programas para el seguimiento de la situación de las niñas, niños y adolescentes para evitar que después del retorno o el otorgamiento de la condición de refugio, inicien de nueva cuenta la travesía en las mismas condiciones de vulnerabilidad. Se deben generar estrategias para garantizar el respeto a la voluntad manifiesta de un niño, niña o adolescente de no querer migrar.
8. Implementar acciones diferenciadas para la niñez desaparecida en la ruta migratoria, la proveniente de originarios, niñez y adolescencia con alguna discapacidad y población LGBTTTIQ+ quienes suelen ser los más vulnerables.

**3. A. ¿Cuáles son las principales preocupaciones de derechos humanos de los niños que viven en conflicto, los niños detenidos o cuyos padres están detenidos, o los niños presuntamente asociados con el terrorismo o grupos terroristas, en relación con su derecho a reunirse con sus familias? B. ¿Cómo se puede defender más eficazmente sin discriminación el interés superior de los niños separados de sus familias en estas situaciones?**

**A. Preocupaciones.**

**Insuficiente diagnóstico de la problemática.** Al tratarse de situaciones de gran complejidad, se requieren investigaciones especializadas que permitan dimensionar la magnitud del fenómeno y las causas estructurales que propician, por una parte, la separación familiar y por la otra, los obstáculos para la reunificación, lo cual implicaría la revisión profunda de las capacidades y metodologías institucionales con las que aborda la atención a cada uno de los sectores afectados.

**La ausencia de políticas integrales para prevenir la separación y lograr la reunificación familiar. E**n México, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) es el encargado de la elaboración del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) el cual es una política integral que busca la garantía de los derechos de ese sector. En la primera edición de ese programa (2016-2018), los organismos fiscalizadores observaron que, si bien respondía adecuadamente al enfoque basado en derechos humanos, era necesario que profundizara sus diagnósticos y aterrizara sus estrategias y líneas de acción, ya que no incluyó tareas suficientemente concretas para los actores encargados de su implementación y no se problematizaban las situaciones de gran complejidad que afectan a niñas, niños y adolescentes,[[6]](#footnote-6) como lo es la separación familiar. Actualmente el Programa 2020-2024 fue aprobado pero no ha entrado en vigor.

**Niños/as con sus madres en prisión.** Se carece de de políticas públicas integrales que hagan efectivas y que brinden una protección integral a niñas y niños que se encuentran en esas circunstancias. En 2015, el Comité de los Derechos del Niño recomendó a México que las niñas y niños pudieran permanecer con sus madres hasta los seis años de edad; sin embargo, con la aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), ese parámetro se redujo a tres años para niñas y niños que hayan nacido durante el internamiento de sus madres, y solo es posible solicitar al Juez de Ejecución la ampliación siempre y cuando la persona menor de edad viva con alguna discapacidad que requiera los cuidados de la madre, y si ella, sigue siendo la única persona que pueda hacerse cargo. Otro aspecto de especial preocupación es la separación de sus madres al llegar al límite de edad permitido y la falta de planes de atención ante esa situación, puesto que si no existen familiares que asuman los cuidados y atenciones, el ingreso a un centro de asistencia social será inminente, destinándolo a una prolongada estadía que le privará de crecer en una familia y del ejercicio integral de sus derechos.

En el contexto de la pandemia de COVID-19 el sistema penitenciario emitió medidas como la restricción de visitas para prevenir contagios; sin embargo, dichas medidas se han aplicado de forma discrecional en cada centro, generando gran incertidumbre. Las visitas, además, son el momento para recibir alimentos e insumos para la higiene personal que los centros penitenciarios no les proporcionan, por lo tanto, las medidas tendrían que considerar esas situaciones y no solo prohibirlas.[[7]](#footnote-7)

**Niños en conflicto o vinculados con el crimen organizado.** En el país, aún son escasas las investigaciones que identifican de manera amplia el impacto del crimen organizado en la pérdida de cuidados parentales de niñas, niños y adolescentes, debido al homicidio o feminicidio de sus padres/madres o cuidadores principales. Los registros administrativos y censos no permiten identificar cuántas de las personas menores de edad que perdieron a sus cuidadores quedaron en orfandad a causa de la actuación de grupos de delincuencia organizada. La organización Data Cívica ha realizado diversas estimaciones a partir de distintos cálculos del posible número de hijos/as de hombres y mujeres mayores de 12 años que han sido asesinados y que están registrados en el Censo Nacional de Población del INEGI 2020, llegando a la conclusión de que la cifra podría oscilar entre los 78,000 hasta 315,000.[[8]](#footnote-8)

**B. Defensa eficaz.**

* Desarrollar bajo un enfoque de derechos de niñez y de género, los protocolos específicos sobre el procedimiento para ingreso, permanencia o egreso temporal o definitivo al centro penitenciario correspondiente de las hijas e hijos de las madres privadas de la libertad.
* Realizar las modificaciones normativas a fin de que las niñas y niños puedan convivir con sus madres privadas de su libertad, aun cuando hayan nacido previo al internamiento de sus madres, considerando siempre su interés superior.
* Elaborar estudios y diagnósticos a nivel comunitario o local de carácter cualitativo sobre los impactos de la separación familiar de niñas, niños y adolescentes a causa del crimen organizado, estudiando los impactos en la vida de las personas menores de edad y los obstáculos legales, institucionales y sociales para su reunificación.
* Además de las políticas de transferencias monetarias directas para apoyar a las familias, implementar servicios especializados jurídicos, psicológicos, educativos y de salud, dirigidos a la atención de la población que busca la reunificación familiar después de haberse visto involucrado con el crimen organizado en alguna forma, tanto para las niñas, niños y adolescentes como para las familias.
* Dotar de recursos a las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para que ejerzan la representación jurídica de niñas, niños y adolescentes en los procesos judiciales y administrativos relacionados con su proceso de reunificación.

**4. ¿Cuáles son las principales lagunas y prioridades estratégicas para fortalecer la cooperación internacional en la defensa de los derechos de los niños en situaciones transfronterizas que se encuentran separados de sus familias?**

* Coordinación con las autoridades estadounidenses para facilitar el acceso a niñas, niños y adolescentes, sin obstáculos, a procedimientos de asilo en la frontera de Estados Unidos de América con México, para que pueda reunirse sin demora con sus familiares en ese país.
* Estandarizar los trámites y procesos migratorios, y el fortalecimiento de la gestión de fronteras en los países de origen, tránsito y destino.
* Establecer acuerdos internacionales para propiciar la reunificación familiar en el país que sea más seguro para niñas, niños y adolescentes.
* Implementación de acuerdos regionales y bilaterales es posible promover la migración circular y ordenada de los flujos migratorios laborales.
* Establecer acuerdos para el combate a los delitos y la violencia contra las niñas, niños y adolescentes migrantes.
* Fortalecimiento de mecanismos que permitan la protección temporal o permanente de las niñas, niños y adolescentes migrantes
* Muchos de los recursos disponibles para la atención de las niñas, niños y adolescentes migrantes son proporcionados y financiados por la cooperación internacional, mientras que el Estado destina insuficientes recursos, lo que representa un riesgo para que los esfuerzos sean sostenibles a mediano y largo plazo.
* Desarrollar sistemas nacionales y regionales de información sobre los flujos migratorios.

1. SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2020 y 2021*, disponible en <https://cutt.ly/LhhQ4IQ> y <https://bit.ly/2WXiHfm> [↑](#footnote-ref-1)
2. Ídem. [↑](#footnote-ref-2)
3. Amnistía Internacional, *Empujados al peligro. Devoluciones forzadas de niñas y niños migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México*, disponible en <https://bit.ly/2ZmOLdN> [↑](#footnote-ref-3)
4. Amnistía Internacional, *Op. Cit.* [↑](#footnote-ref-4)
5. Ídem. [↑](#footnote-ref-5)
6. CONEVAL, Evaluación del Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) 2016-2018, México, p. 56 a 58, disponible en https://cutt.ly/ngPlEg7 [↑](#footnote-ref-6)
7. Déziga, Pilar, Las invisibles de la pandemia: mujeres en prisión, en Animal Político, 13 de mayo 2020, disponible en <https://bit.ly/2YS6hWv> [↑](#footnote-ref-7)
8. Jiménez Georgina y Briseño Tania, Un país sin papás, la orfandad que podemos atribuirle a la violencia, en Nexos, mayo 2021, México, disponible en <https://cutt.ly/EEdSUCK> [↑](#footnote-ref-8)