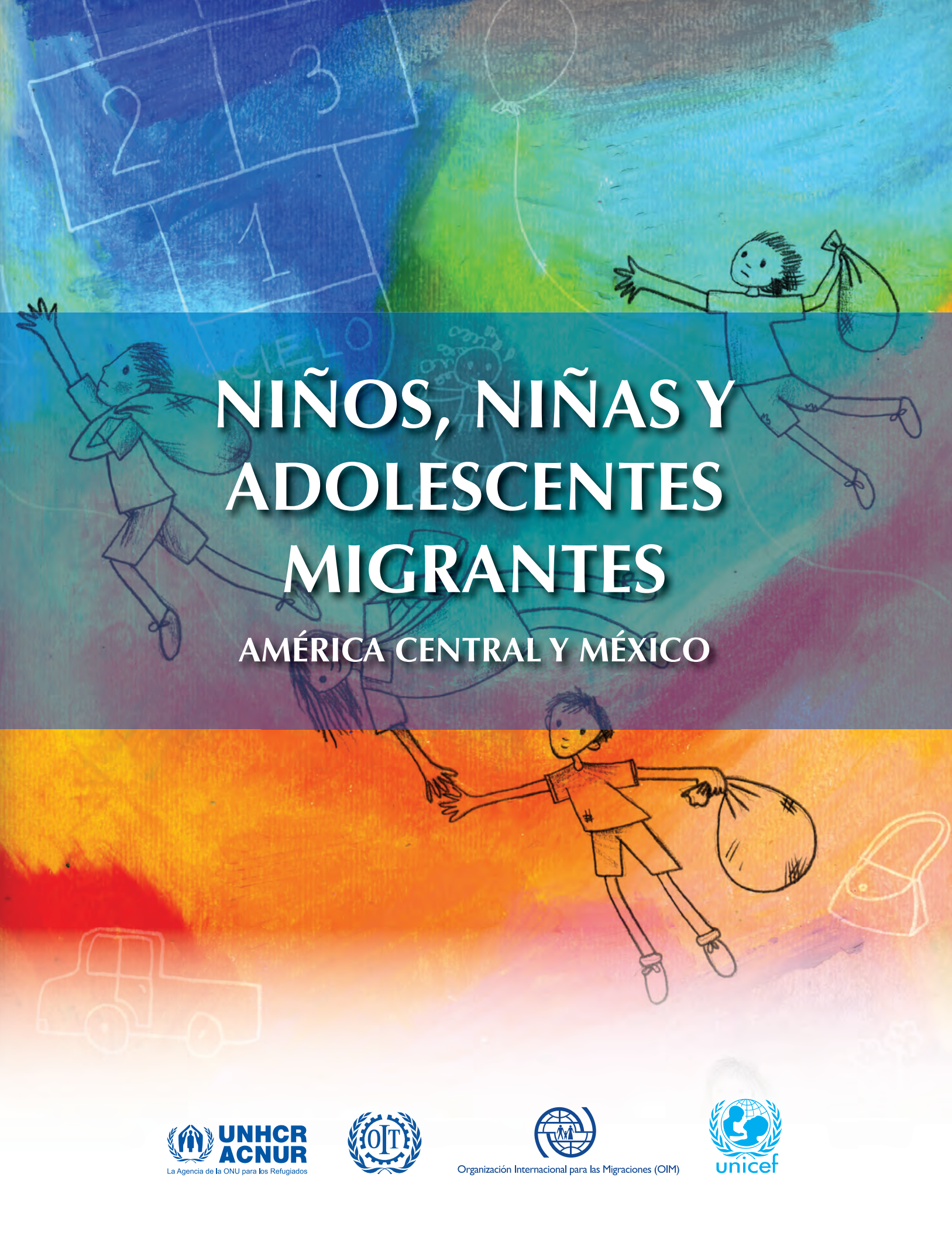




# NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES

AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO

# NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO

San José, enero de 2013



El Presente estudio fue elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Oficina Regional, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) oficina para Costa Rica y **la Organización Internacional del Trabajo (OIT) oficina para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana.**

©Mayo, 2013. Todos los derechos reservados.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM): **[www.iom.or.cr](http://www.iom.or.cr)**

Esta publicación no puede reproducirse, almacenarse en algún sistema de recuperación de datos, ni transmitirse en todo o en parte, de ninguna manera y por ningún medio electrónico ni mecánico, ni ser fotocopiada, grabada o algo similar sin el previo consentimiento escrito de sus autores.

### **Organización Internacional para las migraciones (OIM)**

Oficina Regional

Dirección: Avenida Central, entre las calles 27 y 29, casa No. 2775,

San José, Costa Rica

Teléfono: (506) 2221-5348/ Fax: (506) 2222-0590

Correo electrónico: [iomsanjose@iom.int](mailto:iomsanjose@iom.int)

Sitio web: [www.oim.or.cr](http://www.oim.or.cr)

Consultora: Paula Antezana Rimassa

Revisión técnica de contenidos:

Corrección de estilo:

Ilustraciones: Xiomara Blanco

Diagramación: Luisa Garbanzo

Impresión: InterPrint

Las opiniones expresadas en el presente informe son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implica juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en condiciones humanas y de forma ordenada beneficia a los migrantes y a la sociedad. Como organización intergubernamental, la OIM actúa como socio en la comunidad internacional, con el fin de ayudar a responder a los retos funcionales de la migración; contribuir a una mayor comprensión de los problemas ligados a la migración; promover el desarrollo social y económico mediante la migración y defender la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

### **©2013 Organización Internacional para las Migraciones**

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducida, almacenada en ningún sistema de recuperación de datos o transmitida en cualquier forma o por cualquier procedimiento, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación o de cualquier otro tipo, sin el consentimiento previo por escrito de la editorial.

### **Créditos y Agradecimientos**

Consultora: Paula Antezana Rimassa

Revisión técnica de contenidos:

Corrección de estilo:

Diseño y diagramación: Luisa Garbanzo

Ilustraciones: Xiomara Blanco

Impresión: InterPrint



# Índice



|                                                                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Índice de tablas.....                                                                                                              | 4         |
| SIGLAS.....                                                                                                                        | 5         |
| PRÓLOGO.....                                                                                                                       | 7         |
| INTRODUCCIÓN.....                                                                                                                  | 9         |
| <b>1. Generalidades .....</b>                                                                                                      | <b>9</b>  |
| a. Definiciones .....                                                                                                              | 9         |
| b. Estableciendo el contexto .....                                                                                                 | 11        |
| <b>2. La migración de niños, niñas y adolescentes en la región:<br/>    algunas características.....</b>                           | <b>21</b> |
| a. El perfil de niños, niñas y adolescentes migrantes .....                                                                        | 22        |
| b. La migración transfronteriza y el componente laboral .....                                                                      | 26        |
| i. Entre Honduras, Nicaragua y El Salvador .....                                                                                   | 28        |
| ii. De Nicaragua hacia Costa Rica .....                                                                                            | 29        |
| iii. De Panamá hacia Costa Rica .....                                                                                              | 33        |
| iv. Frontera entre Guatemala y México .....                                                                                        | 37        |
| <b>3. Principios que se derivan de los instrumentos internacionales,<br/>    incorporados en las legislaciones nacionales.....</b> | <b>43</b> |
| a. Protección integral de la niñez y adolescencia.....                                                                             | 44        |
| b. Protección contra la explotación laboral, las peores formas<br>de trabajo infantil y regulación del trabajo adolescente .....   | 51        |
| <b>4. Políticas y acciones institucionales: logros y desafíos .....</b>                                                            | <b>61</b> |
| a. La prevención: el derecho a no migrar.....                                                                                      | 61        |
| b. Detección, protección especial, determinación del<br>interés superior, repatriación.....                                        | 66        |
| c. Reintegración en el país de origen o integración en el país receptor .....                                                      | 72        |
| d. Acuerdos bilaterales y multilaterales .....                                                                                     | 74        |
| <b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>                                                                                        | <b>77</b> |
| <b>Bibliografía .....</b>                                                                                                          | <b>81</b> |
| <b>ANEXO .....</b>                                                                                                                 | <b>85</b> |

# Índice de tablas

|          |                                                                                                                                                                             | # pág. |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Tabla 1  | México: eventos de menores devueltos de América Central según nacionalidad, grupos de edad y condición de viaje y sexo, 2011                                                | 10     |
| Tabla 2  | Total de niños, niñas y adolescentes atendidos en el Albergue Viva México en México, por nacionalidad, 2005-2009                                                            | 11     |
| Tabla 3  | América Central: características demográficas de los migrantes en países seleccionados, Circa 2000                                                                          | 12     |
| Tabla 4  | Niños, niñas y adolescentes repatriados a El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua                                                                                      | 13     |
| Tabla 5  | América: personas menores de edad refugiadas o solicitantes de la condición de refugio o asilo, 2009 a 2011                                                                 | 14     |
| Tabla 6  | Las principales motivaciones para migrar desde la perspectiva de niños, niñas y adolescentes migrantes retornados: El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua              | 17     |
| Tabla 7  | Puestos fronterizos en los que se entrevistó a niños, niñas y adolescentes migrantes, estudio OIT/UNICEF, 2011                                                              | 21     |
| Tabla 8  | Lugares de proveniencia de niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses para trabajos estacionales que ingresan desde San Carlos (Nicaragua) a Costa Rica, 2008-2009 | 24     |
| Tabla 9  | Migración indígena ingresada por puestos fronterizos a Costa Rica, 2008-2009                                                                                                | 28     |
| Tabla 10 | América Central y México: fechas de ratificación de instrumentos internacionales relacionados con la protección a niños, niñas y adolescentes migrantes                     | 38     |
| Tabla 11 | América Central y México: fechas de ratificación de los principales instrumentos de derecho internacional relacionados con el trabajo infantil y sus peores formas          | 44     |
| Tabla 12 | Comisiones interinstitucionales y unidades encargadas de la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente                                       | 45     |
| Tabla 13 | América Central y México: legislación que tipifica delitos relacionados con las peores formas de trabajo infantil                                                           | 46     |
| Tabla 14 | América Central y México: instituciones protectoras de derechos de niñez y adolescencia y espacios de coordinación en el tema de migración                                  | 54     |



# SIGLAS



|         |                                                                       |
|---------|-----------------------------------------------------------------------|
| ACNUR   | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados               |
| CCSS    | Caja Costarricense de Seguro Social                                   |
| CDN     | Convención sobre los Derechos del Niño                                |
| CNA     | Código de la Niñez y la Adolescencia                                  |
| COI     | Centro de Orientación e Información                                   |
| CR      | Costa Rica                                                            |
| CRM     | Conferencia Regional sobre Migración                                  |
| DGME    | Dirección General de Migración y Extranjería                          |
| DIF     | Desarrollo Integral de la Familia                                     |
| ES      | El Salvador                                                           |
| HN      | Honduras                                                              |
| INM     | Instituto Nacional de Migración de México                             |
| IHNA    | Instituto Hondureño para la Niñez y la Adolescencia                   |
| ISNA    | Instituto Salvadoreño para la Niñez y la Adolescencia                 |
| LEPINA  | Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia                 |
| LPDNNNA | Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes |
| LPINA   | Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia                 |
| MX      | México                                                                |
| NNA     | Niños, niñas y adolescentes                                           |
| OIM     | Organización Internacional para las Migraciones                       |
| OIT     | Organización Internacional del Trabajo                                |
| PANI    | Patronato Nacional de la Infancia                                     |
| UNICEF  | Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez                            |



# PRÓLOGO

Desde el 2007, los flujos migratorios en las Américas se componen por una proporción mayor de niños, niñas y adolescentes. Este crecimiento del número de niños y adolescentes migrando por el continente ha sido asociado a diferentes causas, entre las que se cuentan la búsqueda de mejores oportunidades, mayores ingresos, de familiares que ya han migrado con anterioridad o para huir de la violencia.

Muchos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y sobretodo aquellos que migran irregularmente, viajan sin compañía de adultos que puedan brindarles protección y asistencia. Otros comparten la totalidad o parte de su viaje con personas inescrupulosas que pueden poner en riesgo su seguridad e integridad y que en los peores casos, les explotan, les victimizan y les violentan.

La situación se agrava con los retos en ruta migratoria: secuestros, abusos sexuales, robos, trata de personas y otras amenazas, coloca estos niños, niñas y adolescentes en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Esta situación contrasta con el relativamente bajo nivel de estudio y análisis en la materia. Por ejemplo, la relación entre el trabajo infantil y la migración de niños, niñas y adolescentes ha sido estudiada poco lo que requiere de mayor análisis.

La información disponible a la fecha, no permite cuantificar y caracterizar a quienes integran estos flujos, conocer sus motivaciones para migrar, identificar sus problemáticas, conocer el impacto para las comunidades de origen y de destino e identificar sus necesidades de protección y asistencia.

Estos vacíos de información no permiten determinar en forma precisa los retos que deben encarar los Estados, la sociedad y la propia cooperación internacional y de qué manera focalizar las estrategias de abordaje para hacer frente en forma efectiva a los problemas asociados con el fenómeno de la migración de niños, niñas y adolescentes.

Los estudios de OIM y OIT/UNICEF que presentamos, representan un acercamiento y un aporte importante al conocimiento cualitativo del tema, focalizándose en niños, niñas y adolescentes que migran no acompañados y relacionando la migración (acompañada o no) con el trabajo infantil. En particular, este estudio aborda la migración intrarregional (también conocida como sur-sur) de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, recopila buenas prácticas existentes en la región para encarar las problemáticas asociadas a la migración de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. La información generada por esta investigación se enriqueció y complementó con los datos sobre niños, niñas y adolescentes refugiados y solicitantes de la condición de refugiado brindados por el ACNUR.



Los resultados preliminares de esta investigación fueron presentados en el *Taller sobre Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes y Refugiados* organizado por la Conferencia Regional de Migraciones -CRM-, la cual contó con la participación de representantes de los institutos de niñez, las Cancillerías, las Direcciones de Migración y los Ministerios de Trabajo de los países miembros de la CRM. Dicho evento contó con el apoyo técnico de la ACNUR, OIM, OIT y UNICEF y se realizó los días 27 y 28 de marzo 2012 en Costa Rica. Es a solicitud de los y las participantes del evento que se elabora el presente documento de análisis basado tanto en los propios estudios de las agencias de las Naciones Unidas como por los resultados del Taller.

El documento brinda una perspectiva regional de la problemática, demostrando la vinculación que existe entre la migración intrarregional de niños, niñas y adolescentes no acompañados y el trabajo infantil. El contenido de este documento, permite sentar las bases para la búsqueda de soluciones y el diseño e implementación de acciones conjuntas tanto a nivel nacional como regional para atender la migración infantil no acompañada.

El presente estudio hace un llamado a los países y pretende ser la base de la discusión entre los tomadores de decisiones para la búsqueda de soluciones conjuntas tanto a nivel nacional como regional.

Para ACNUR, OIM, OIT y UNICEF este esfuerzo interagencial ha sido relevante y marca el inicio de una unión de esfuerzos para apoyar a los países en intensificar las medidas para garantizar la seguridad, la integridad, el bienestar y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados.

# INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo hacer un análisis sobre la situación de la niñez y adolescencia migrante, con énfasis en la que migra no acompañada y aquella en situación de trabajo infantil.

Se fundamenta en dos estudios regionales: el primero fue realizado por OIM en el año 2010 y se refiere específicamente a la situación de la niñez migrante no acompañada en Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), el cual se complementa con otro, también realizado por OIM en la misma época, sobre la niñez migrante centroamericana en poblaciones del Sur de México. El segundo estudio fue realizado en el año 2011, por parte de OIT/UNICEF, y se centra en el análisis de la niñez migrante y el trabajo infantil, tomando como base seis estudios nacionales (que incluyen a Centroamérica y Panamá). También se fundamenta en los resultados de la Conferencia Regional de Migración (CRM) que se realizó en marzo del 2012 en San José, Costa Rica, donde se presentaron experiencias relacionadas con niñez y adolescencia migrante.

Las tendencias demuestran que estas son algunas de las características más relevantes de la migración infantil actual, su relación con el trabajo infantil y la migración no acompañada, y que requieren la mayor atención, pues se trata de niños, niñas y adolescentes de diferentes edades que salen de sus lugares de origen expulsados por la pobreza, la violencia y la falta de oportunidades en busca de cualquier actividad que les genere ingresos, aventurándose a un viaje lleno de peligros y adversidades, muchas veces sin compañía de ninguna persona adulta que les protejan.

Las fuentes de los estudios de OIM y OIT/UNICEF son, principalmente, entrevistas y grupos focales con diversos actores involucrados, en especial, las mismas personas menores de edad, lo cual brinda información cualitativa que es complementada con la consulta de una selección de otros estudios realizados sobre la temática. Por lo tanto, es importante resaltar que este documento no es exhaustivo, ni abarca todas las aristas de la migración de niños, niñas y adolescentes, así como tampoco abarca la migración interna, muchas veces producto de desplazamientos forzados, que también conllevan sus grandes riesgos y amenazas.

Al ser éste un estudio de carácter subregional, que incluye a Centroamérica, Panamá y México, se pretende resaltar las tendencias regionales, pues la migración de niños, niñas y adolescentes guarda similitudes, aunque también sus importantes particularidades que requieren ser comprendidas adecuadamente desde las dimensiones de ciclo vital de vida (si se trata de la niñez o de la adolescencia), de género (afecta de manera diferenciada a hombres y a mujeres), étnica (migración de diferentes pueblos indígenas), etc. Debe aclararse que este estudio no incorpora toda la situación de México relacionada con la migración infantil, sino solamente en tanto receptor de población migrante centroamericana y, particularmente, en su frontera Sur.

La estructura de este estudio es la siguiente:

- El primer capítulo trata sobre las generalidades del contexto, analizando algunas estadísticas y datos que ayuden a enmarcar la migración de niños, niñas y adolescentes en un entorno más amplio.
- El segundo capítulo se refiere a la migración de niños, niñas y adolescentes, dibujando algunas características a partir de los dos estudios base. Así, se hace referencia al perfil de niños, niñas y adolescentes migrantes y, se presta particular atención a la migración transfronteriza y al componente laboral, analizando la situación en las siguientes fronteras: entre Honduras, Nicaragua y El Salvador; de Nicaragua hacia Costa Rica; de Panamá hacia Costa Rica; y la frontera entre Guatemala y México.
- El tercer capítulo gira en torno a los principios que se derivan de los instrumentos internacionales, incorporados en las legislaciones nacionales y se centra en la protección integral de la niñez y adolescencia y, la protección contra la explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil y la regulación del trabajo adolescente.
- La cuarta y última parte versa sobre las principales políticas y acciones institucionales, resaltando los desafíos, pero también los logros alcanzados mediante iniciativas puntuales que han dado buenos resultados.
- El estudio finaliza con las principales conclusiones y presenta una serie de recomendaciones dirigidas a gobiernos, agencias de cooperación internacional y a la sociedad civil en general.

# Generalidades



## a. Definiciones

La migración infantil es diversa y responde a una multiplicidad de factores. El presente estudio focaliza en la niñez y adolescencia que migra no acompañada y aquella en situación de trabajo infantil. En estas dos amplias categorías se pueden presentar una diversidad de características o situaciones que modifican o aumentan la vulnerabilidad. A continuación se presentan las principales definiciones relacionadas con la niñez y adolescencia<sup>1</sup> migrante:

- Migración: movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos<sup>2</sup>.
- Migración irregular: personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor. No hay una definición universalmente aceptada y suficientemente clara de migración irregular. Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país. Desde el punto de vista de los países de envío la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no

<sup>1</sup> Siguiendo la Convención sobre los Derechos del Niño, se entiende por “niño”, o “persona menor de edad” toda persona menor de 18 años. Además se diferencia entre niñez (período que llega hasta los 12 o 13 años, dependiendo de lo establecido por la legislación nacional) y adolescencia (período que va de los 12 o 13 años hasta los 18 años).

<sup>2</sup> OIM: *Glosario sobre Migración*, Derecho Internacional sobre Migración, N° 7, Ginebra, 2006.

cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país. Hay sin embargo una tendencia a restringir cada vez más el uso del término de migración ilegal a los casos de tráfico de migrantes y trata de personas<sup>3</sup>.

- Niños, niñas y adolescentes no acompañados: quienes están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad<sup>4</sup>.
- Niños, niñas y adolescentes separados: quienes están separados de ambos padres o tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes<sup>5</sup>.
- Niños, niñas y adolescentes refugiados: que han sido obligados a salir de su país de nacionalidad o de residencia habitual debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas y no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de tal país. O bien aquellas personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>6</sup>.
- Niños, niñas y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado (o solicitantes de asilo): aquellas personas que buscan protección internacional, ya sea individualmente o como parte de un grupo. Son consideradas solicitantes de asilo aquellas personas a las cuales aún no se les ha dado una resolución en firme respecto al reconocimiento de la condición de refugiado<sup>7</sup>.
- Niños, niñas y adolescentes en condiciones de explotación laboral: quienes no han alcanzado la edad mínima de admisión al trabajo, a la luz del Convenio sobre la edad mínima (núm. 138), 1973, de la OIT y la legislación nacional. También comprende a personas adolescentes cuyo trabajo está al margen del régimen especial de protección establecido en las legislaciones nacionales. Finalmente, comprende a cualquier persona menor de 18 años que realiza alguna de las peores formas de trabajo infantil definidas por el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, (núm. 182), 1999, de la OIT, así como por la legislación nacional<sup>8</sup>.

3 Ibidem.

4 Comité de los Derechos del Niño: *Observación general N° 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39° período de sesiones, CRC/GC/2005/6, 1° de septiembre de 2005, párrafo 7.

5 Ibidem, párrafo 8.

6 Comité de los Derechos del Niño de la ONU, citado por ACNUR: *Directrices de protección internacional: solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. HCR/GIP/09/08, 22 de diciembre de 2009.

7 ACNUR: *Alegatos del ACNUR presentados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la solicitud de la opinión consultiva sobre los niños migrantes planteada por MERCOSUR*, 2011, <http://joomla.corteidh.or.cr:8080/joomla/images/stories/Observaciones/10/10%20versi%C3%B3n%20espa%C3%B1ol.pdf>

8 OIT: *¿Qué es trabajo infantil?*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), <http://white.oit.org.pe/ippec/pagina.php?pagina=156&PHPSESSID=2cb86526c1af446bf4669e7c9b854e65>



- Niños, niñas y adolescentes víctimas de trata: Según el artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se define la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Es importante enfatizar que al tratarse de “niños” (personas menores de 18 años) no es preciso recurrir a medios coercitivos para que se configure la trata de personas y el consentimiento de la víctima es irrelevante.

Categorizar a la niñez y adolescencia migrante en alguna de las situaciones arriba mencionadas tiene como propósito conocer mejor sus necesidades y las características particulares de la situación que rodea la migración. No obstante, se debe enfatizar que una misma persona menor de edad puede ubicarse en más de una de esas categorías, lo cual obliga a optar por una visión holística que tenga como propósito fundamental la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia.

## b. Estableciendo el contexto

Según datos del Estado de la Región, en el 2010 Centroamérica<sup>9</sup> tenía cerca de 43 millones de habitantes y se proyectó que en los próximos quince años su población aumente en cerca de 11 millones de personas<sup>10</sup>. La población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) aumentó casi 4 puntos porcentuales en la última década. Actualmente, este grupo representa el 59% de la población total del Istmo y para 2020 se espera que llegue al 62%.

Ese mismo estudio afirma que los patrones de ocupación del territorio en Centroamérica han ido cambiando a lo largo de la historia. Actualmente, las transformaciones económicas y el rezago social de ciertos grupos han provocado las migraciones de las zonas rurales a las urbanas, los movimientos intrarregionales y extrarregionales. Todo lo cual lleva a afirmar que la región está en constante movimiento.

La mayor parte de la migración extrarregional tiene como destino los Estados Unidos. En el 2009 aproximadamente 2,9 millones de personas nacidas en el Istmo vivían en Estados Unidos, casi 320.000 más que las procedentes de América del Sur. De ellos, cerca del 35% ingresó a territorio estadounidense después del año 2000, lo cual evidencia un incremento en las migraciones en relación con el período 1990-1999<sup>11</sup>.

9 Es decir, desde Belice hasta Panamá. El Estado de la Región es un estudio centroamericano y, por lo tanto, no incluye a México.

10 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica): *Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*, 4 ed., Estado de la Nación, San José, 2011.

11 Ibidem.

Sin embargo, también se dan flujos migratorios a lo interno del Istmo, los cuales han ido cambiando con el tiempo. Actualmente, la nueva lógica de la migración intrarregional es predominantemente laboral y son tres las características más notables: el principal flujo intrarregional se origina en Nicaragua y tiene como destino Costa Rica, donde, según el censo de 2011, residen 287.766 ciudadanos y ciudadanas nicaragüenses. El segundo flujo importante se produce de Guatemala hacia Belice, según datos del año 2000 de este último país se contabilizaron 15.000 guatemaltecos. El tercer flujo migratorio de importancia es el movimiento de nacionales de Honduras y de Nicaragua hacia El Salvador, a partir de la primera parte de la presente década: en el año 2007 el número de hondureños ascendió a 10.387, casi un 49% más que los nicaragüenses<sup>12</sup>.

En términos más particulares, la siguiente es la situación de migración intrarregional entre los diferentes países del área:

- Guatemala se caracteriza por ser un país expulsor de población, principalmente hacia Estados Unidos y por mantener flujos migratorios cíclicos y temporales hacia México. Sin embargo, en los últimos años también se ha convertido en país receptor de población inmigrante laboral centroamericana que se incorpora en actividades económicas agrícolas, de construcción y servicio doméstico, principalmente provenientes de El Salvador, Honduras y Nicaragua<sup>13</sup>.
- Nicaragua históricamente ha sido un país de origen de migrantes, con destino principalmente a Estados Unidos y a Costa Rica y, en años recientes, hacia El Salvador.
- Costa Rica es el principal receptor de migrantes intrarregionales, en especial provenientes de Nicaragua, que conforman cerca del 75% de migrantes de la región en ese país<sup>14</sup>.
- El Salvador históricamente ha sido expulsor de población, principalmente hacia Estados Unidos, pero recientemente se está convirtiendo en país receptor de migrantes, en especial provenientes de Honduras y Nicaragua<sup>15</sup>.
- Honduras es país de origen de población migrante que se dirige hacia Estados Unidos y, recientemente hacia El Salvador y Guatemala. Honduras también recibe población migrante de países vecinos como Guatemala o Nicaragua, que se dedica a actividades laborales estacionales como la construcción y la zafra. “La residencia de buena parte de estos trabajadores se mantiene en su país de origen y solo se movilizan a Honduras temporalmente para realizar trabajos precarios...”<sup>16</sup>.

12 Acuña González, Guillermo, et al: *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana*. Informe Regional, OIM, OIT, MTSS, CECC, SICA, OCLAD, Red de Observatorios del Mercado Laboral, AECID, San José, 2011.

13 Ibidem, p. 27.

14 Ibidem, p. 28.

15 Ibidem.

16 Ibidem, p. 29.

- Panamá se ha caracterizado por ser puente de paso de migrantes, aunque también es un país receptor, principalmente de colombianos y más recientemente de nacionales de Nicaragua<sup>17</sup>. También es un país expulsor de población indígena que se dirige, principalmente, a Costa Rica para trabajar en actividades temporales.

En cuanto al número de niños, niñas y adolescentes que integran los grupos de migrantes, los datos existentes son parciales y disgregados. No obstante, cabe afirmar que siguen los patrones generales de la migración de personas adultas, aunque con particularidades importantes como la que se da con la migración de personas menores de edad no acompañadas. En efecto, mientras que en la década de los años ochenta y noventa, los niños, niñas y adolescentes migraban acompañados o se quedaban en el país de origen a cargo de familiares (generalmente de la madre), actualmente es notable el aumento de personas menores de edad migrantes no acompañadas y que deciden, o se ven forzadas, a salir de sus países por diversos motivos, tales como: reunificación familiar, para trabajar, huyendo de situaciones de violencia (delincuencial o violencia intrafamiliar), desastres naturales, etc.

Las estadísticas que ayuden a comprender esta situación provienen de fuentes diversas. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Migración de México lleva anuarios estadísticos sobre migración en los cuales se registran los “eventos de menores devueltos según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo”. Según esos datos en el 2011 se devolvieron 4.129 personas menores de edad nacionales de Estados Unidos, América Central, Islas del Caribe y República Dominicana. Casi la totalidad de estas personas son de América Central, al sumar 4.015 niños, niñas y adolescentes. En la Tabla 1 se destacan los datos para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.



---

17 Ibidem.

**Tabla 1. México: eventos de menores devueltos de América Central según nacionalidad, grupos de edad y condición de viaje y sexo, 2011**

| Nacionalidad, grupo de edad,<br>condición de viaje | Subtotal |         | Total |
|----------------------------------------------------|----------|---------|-------|
|                                                    | Hombres  | Mujeres |       |
| América Central                                    | 3183     | 832     | 4015  |
| El Salvador                                        | 574      | 196     | 770   |
| De 12 hasta 17 años                                | 497      | 153     | 650   |
| Acompañados                                        | 113      | 60      | 173   |
| No acompañados                                     | 384      | 93      | 477   |
| De 0 hasta 11 años                                 | 77       | 43      | 120   |
| Acompañados                                        | 53       | 32      | 85    |
| No acompañados                                     | 24       | 11      | 35    |
| Guatemala                                          | 1530     | 405     | 1935  |
| De 12 hasta 17 años                                | 1365     | 299     | 1664  |
| Acompañados                                        | 296      | 101     | 397   |
| No acompañados                                     | 1069     | 198     | 1267  |
| De 0 hasta 11 años                                 | 165      | 106     | 271   |
| Acompañados                                        | 148      | 89      | 237   |
| No acompañados                                     | 17       | 17      | 34    |
| Honduras                                           | 1065     | 223     | 1288  |
| De 12 hasta 17 años                                | 957      | 142     | 1099  |
| Acompañados                                        | 154      | 51      | 205   |
| No acompañados                                     | 803      | 91      | 894   |
| De 0 hasta 11 años                                 | 108      | 81      | 189   |
| Acompañados                                        | 92       | 78      | 170   |
| No acompañados                                     | 16       | 3       | 19    |
| Nicaragua                                          | 14       | 8       | 22    |
| De 12 hasta 17 años                                | 8        | 6       | 14    |
| Acompañados                                        | 2        | 2       | 4     |
| No acompañados                                     | 6        | 4       | 10    |
| De 0 hasta 11 años                                 | 6        | 2       | 8     |
| Acompañados                                        | 6        | 1       | 7     |
| No acompañados                                     | -        | 1       | 1     |

Instituto Nacional de Migración de México, [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros\\_Alojados\\_y\\_Devueltos\\_01](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Extranjeros_Alojados_y_Devueltos_01)

Estos datos se complementan con los que cuenta el Albergue temporal para menores migrantes “Viva México” del DIF, que entre los años 2005 a 2009 el 40.5% de niños, niñas y adolescentes albergados dijeron provenir de Honduras, el 32.15% de Guatemala y el 22.39% de El Salvador (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Total de niños, niñas y adolescentes atendidos en el albergue Viva México en México, por nacionalidad, 2005-2009**

| País           | Años |      |      |      |                         | Total atendidos |
|----------------|------|------|------|------|-------------------------|-----------------|
|                | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009<br>(enero a abril) |                 |
| Honduras       | 102  | 163  | 182  | 95   | 19                      | 561             |
| Guatemala      | 30   | 131  | 114  | 137  | 33                      | 445             |
| El Salvador    | 26   | 74   | 126  | 73   | 21                      | 310             |
| Nicaragua      | 1    | 6    | 6    | 5    | 1                       | 19              |
| Ecuador        | 0    | 1    | 2    | 0    | 0                       | 3               |
| Cuba           | 0    | 0    | 2    | 14   | 1                       | 17              |
| Estados Unidos | 0    | 0    | 2    | 14   | 0                       | 16              |
| Bulgaria       | 0    | 0    | 0    | 1    | 0                       | 1               |
| Costa Rica     | 0    | 0    | 0    | 0    | 1                       | 1               |
| México         | 0    | 0    | 0    | 6    | 1                       | 7               |
| Indefinido     | 0    | 0    | 1    | 2    | 1                       | 4               |
| Total          | 159  | 375  | 435  | 347  | 78                      | 1394            |

Fuente: Albergue temporal para menores migrantes, DIF estatal “Viva México”, citado por: OIM: *Niños, niñas y adolescentes migrantes centroamericano en poblaciones del Sur de México*, México, 2010, p. 23

El Instituto Nacional de Migración de México (INM) entre el 2005 y 2006 atendió a un total de 9.184 niños, niñas y adolescentes de Guatemala, de los cuales 5.258 viajaban no acompañados y 3.926 iban acompañados. Provenientes de Honduras atendió en el 2005 a 4.301 personas menores de edad, de las cuales 3.376 estaban acompañados y 925 no acompañados; en el 2006 disminuyó a 2.830, prácticamente la mitad (1.422) viajaban con un familiar y 1.408 no acompañados. Finalmente, en el caso de El Salvador, el INM reportó que en el año 2005, 1.814 niños, niñas y adolescentes fueron detenidos en territorio mexicano acompañados, 385 hacían el recorrido sin ser acompañados, dando un total de 2.199. En el 2006, la cifra de personas menores de edad acompañadas disminuyó a 711, mientras que el número de aquellas que iban sin acompañantes se incrementó a 658, con respecto al año anterior<sup>18</sup>.

La migración mexicana también es muy significativa. Se calcula que más de 12 millones de personas nacidas en México residen en Estados Unidos, a lo cual se le puede sumar todos los hijos de emigrantes mexicanos<sup>19</sup>. México es un importante país expulsor, pero también es de tránsito y de destino.

18 OIM: *Niños, niñas y adolescentes migrantes centroamericanos en poblaciones del Sur de México*, México, 2010.

19 Canales, Alejandro: “Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional: el caso de México”, En: *Migración internacional en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Chile, 2011, p. 207

Por su parte, el Departamento de Homeland Security de Estados Unidos también cuenta con registros anuales sobre el número de inmigrantes clasificados por edades, pero no por países<sup>20</sup>. Según estos datos se ha dado un aumento importante de niñez y adolescencia no acompañada, nacionales de América Central, que ha sido interceptada por autoridades migratorias estadounidenses. Una noticia del 2012 llamaba la atención en relación a que “de octubre de 2011 a marzo de este año (2012), 5.252 niños fueron detenidos por autoridades de Estados Unidos sin la presencia de un padre o tutor - un aumento del 93% en comparación con las cifras del mismo periodo del año previo, de acuerdo con información proporcionada por el Departamento de Salud y Servicios Humanos. Tan solo en marzo llegaron 1.390 niños”<sup>21</sup>.

En cuanto a la migración intrarregional de niños, niñas y adolescentes existen pocos datos actualizados. Según un estudio de la CEPAL, en la década de los años noventa las personas migrantes entre 0 y 19 años constituían alrededor de 35,9% de migrantes intrarregionales y emigrantes hacia Estados Unidos<sup>22</sup> (ver tabla 3).

**Tabla 3. América Central: Características demográficas de los migrantes en países seleccionados, Circa 2.000**

| País de residencia y grupos de edad | País de nacimiento |              |              |              |              |              |              |              |               |              |              |              |                |              |              |              |
|-------------------------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
|                                     | América Central    |              | Belice       |              | Costa Rica   |              | El Salvador  |              | Guatemala     |              | Honduras     |              | Nicaragua      |              | Panamá       |              |
|                                     | N                  | %            | N            | %            | N            | %            | N            | %            | N             | %            | N            | %            | N              | %            | N            | %            |
| <b>Costa Rica</b>                   |                    |              |              |              |              |              |              |              |               |              |              |              |                |              |              |              |
| 0-19                                | 71.273             | 28,5         | 21           | 20,2         | NA           | -            | 739          | 8,5          | 393           | 19,2         | 566          | 19,2         | 66.835         | 29,5         | 2.719        | 26,5         |
| 20-59                               | 163.062            | 65,1         | 75           | 72,1         | -            | -            | 7.087        | 81,2         | 1.419         | 71,1         | 2.056        | 69,8         | 145.793        | 64,4         | 6.641        | 64,7         |
| 60 y más                            | 16.069             | 6,4          | 8            | 7,7          | -            | -            | 897          | 10,3         | 184           | 9,2          | 324          | 11,0         | 13.746         | 6,1          | 910          | 8,9          |
| <b>Total</b>                        | <b>250.404</b>     | <b>100,0</b> | <b>104</b>   | <b>100,0</b> | <b>-</b>     | <b>-</b>     | <b>8.714</b> | <b>100,0</b> | <b>1.996</b>  | <b>100,0</b> | <b>2.946</b> | <b>100,0</b> | <b>226.374</b> | <b>100,0</b> | <b>270</b>   | <b>100,0</b> |
| <b>Panamá</b>                       |                    |              |              |              |              |              |              |              |               |              |              |              |                |              |              |              |
| 0-19                                | 2.045              | 15,9         | 10           | 11,5         | 1.135        | 24,9         | 119          | 6,0          | 112           | 19,0         | 133          | 16,2         | 536            | 11,1         | -            | -            |
| 20-59                               | 8.522              | 66,1         | 46           | 52,9         | 2.643        | 57,9         | 1.474        | 74,1         | 417           | 70,7         | 578          | 70,2         | 3.364          | 69,6         | -            | -            |
| 60 y más                            | 2.320              | 18,0         | 31           | 35,6         | 786          | 17,2         | 397          | 19,9         | 61            | 10,3         | 112          | 13,6         | 933            | 19,3         | -            | -            |
| <b>Total</b>                        | <b>12.887</b>      | <b>100,0</b> | <b>87</b>    | <b>100,0</b> | <b>4.564</b> | <b>100,0</b> | <b>1.990</b> | <b>100,0</b> | <b>590</b>    | <b>100,0</b> | <b>823</b>   | <b>100,0</b> | <b>4.833</b>   | <b>100,0</b> | <b>-</b>     | <b>-</b>     |
| <b>México</b>                       |                    |              |              |              |              |              |              |              |               |              |              |              |                |              |              |              |
| 0-19                                | 7.949              | 17,2         | 186          | 17,5         | 601          | 25,1         | 421          | 7,3          | 5.537         | 19,1         | 635          | 15,3         | 317            | 12,7         | 252          | 17,5         |
| 20-59                               | 34.442             | 74,4         | 699          | 65,9         | 1.517        | 63,4         | 4.896        | 84,9         | 21.261        | 73,4         | 3.221        | 77,6         | 1.775          | 71,0         | 1.073        | 74,5         |
| 60 y más                            | 3.898              | 8,4          | 176          | 16,6         | 273          | 11,4         | 450          | 7,8          | 2.178         | 7,5          | 297          | 7,2          | 409            | 16,4         | 115          | 8,0          |
| <b>Total</b>                        | <b>46.289</b>      | <b>100,0</b> | <b>1.061</b> | <b>100,0</b> | <b>2.391</b> | <b>100,0</b> | <b>5.767</b> | <b>100,0</b> | <b>28.976</b> | <b>100,0</b> | <b>4.153</b> | <b>100,0</b> | <b>2.501</b>   | <b>100,0</b> | <b>1.440</b> | <b>100,0</b> |

CEPAL: Una caracterización comparativa, Serie Población y Desarrollo, N° 31, s.f. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/11783/lcl1828-P-2.pdf>

20 Office of Immigration Statistics: *2011 Yearbook of Immigration Statistics*, [http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois\\_yb\\_2011.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf)

21 The Associated Press: *Aumenta migración de niños*, 2 de mayo de 2012, <http://www.mundohispanico.com/news/2012/may/02/aumenta-migracion-de-ninos/>

22 CEPAL: Una caracterización comparativa, Serie Población y Desarrollo, N° 31, s.f. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/11783/lcl1828-P-2.pdf>



Una referencia importante para complementar este panorama, son los registros de las instituciones que detectan a niñez y adolescencia en el país receptor (de tránsito o de destino) y de aquellas involucradas en la repatriación. En ese sentido, el estudio de OIM, utilizando como fuente los registros que llevan algunas de esas instituciones, determinó el número de repatriaciones de niños, niñas y adolescentes –en su mayoría no acompañados- realizados entre los años 2007 a 2010 en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua (Tabla 4). De esa información, es notable el aumento de repatriaciones hacia Honduras, Guatemala y Nicaragua. En el caso de Guatemala, la reducción de repatriaciones, que se observa entre el año 2007 y los siguientes años, puede deberse a un incremento de controles migratorios y policiales en las fronteras, mas difícilmente a una reducción real de la migración de niñez y adolescencia.

**Tabla 4. Niños, niñas y adolescentes repatriados a El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua**

| Repatriado hacia         | Vía       | Años |      |      |      |
|--------------------------|-----------|------|------|------|------|
|                          |           | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| El Salvador <sup>1</sup> | Terrestre | 944  | 580  | 621  | 715  |
|                          | Aérea     | 1341 | 830  | 812  | 923  |
| Honduras <sup>2</sup>    | Aérea     | 884  | 1241 | 1304 | -    |
| Guatemala <sup>2</sup>   | Aérea     | 2741 | 887  | 553  | -    |
| Nicaragua <sup>2</sup>   | Aérea     | 884  | 1241 | 1304 | -    |

Fuentes: <sup>1</sup>Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), *Presentación en Conferencia Regional sobre Migración*, San José, 2012.

<sup>2</sup>OIM: *Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados*, Documento sin publicar, 2010

Detrás de estas estadísticas sobre niñez y adolescencia migrante se esconden historias de niños, niñas y adolescentes a quienes la migración les ha marcado la vida. Es importante recalcar – como lo hace el estudio de OIM- que “...la experiencia migratoria, no es negativa sino plena de significados e implicaciones diversas; son las razones de la migración, los hechos y subjetividades que se alimentan durante el tránsito, las vivencias e interpretaciones de la existencia en el lugar de destino, fundamentalmente, lo que alimenta la valoración que el migrante mismo hace de la experiencia vivida”<sup>23</sup>. Si esto es así, en general para personas migrantes adultas, en el caso de personas menores de edad la experiencia de la migración cobra particular significado, que puede tener consecuencias insospechadas para sí mismas en la actualidad, para su proceso de desarrollo y para las formas en que se relacionarán con el medio.

23 OIM: *Niños, niñas y adolescentes migrantes centroamericanos en poblaciones del Sur de México*, México, 2010, p.15.

Además de las vivencias psicosociales de la migración –aspecto aún poco estudiado en el caso de la niñez y adolescencia- las circunstancias que rodean el viaje del grupo de niños, niñas y adolescentes migrantes que están representados en las estadísticas, están marcadas por una serie de vulnerabilidades:

- las vivencias extremas que ocasionan la partida (desintegración familiar, pobreza, violencia, etc.);
- los múltiples riesgos y amenazas que se pueden vivir en el tránsito (violencia, asaltos, trata de personas, tráfico de personas, etc.), especialmente si se realiza en forma irregular;
- el desarraigo en el lugar de destino y las diversas formas de negación de derechos (a la salud, la educación, el esparcimiento, la identidad propia, cultural, la explotación, etc.)

Un dato importante a tomar en cuenta es el número de niños, niñas y adolescentes refugiadas o solicitantes de esa condición, es decir que han sido obligados a salir de su país debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o que huyen de sus países porque su vida o seguridad han sido amenazados por la violencia generalizada. Según datos de ACNUR (Tabla 5) en el trienio 2009-2011, aproximadamente 45.000 niños, niñas y adolescentes se encontraban en esa situación. Estos datos son sumamente preocupantes, pues indican la existencia de situaciones extremas que obligan a las personas menores de edad a salir de sus países. No se sabe cuántos de estos niños, niñas y adolescentes forman parte de grupos familiares o no están acompañados, sin embargo, la tendencia mundial señalada por ACNUR, es a un aumento de solicitantes menores de edad<sup>24</sup>.



24 UNHCR: *A Year of Crisis*, UNHCR Global Trends, 2011, <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>, p. 26.

**Tabla 5. América: Personas menores de edad refugiadas o solicitantes de la condición de refugio o asilo, 2009 a 2011**

| País de origen | Panamá   |           |           | Costa Rica  |             |             | México    |           |           | Estados Unidos |             |             | Canadá      |             |             | Total        |
|----------------|----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|                | 2009     | 2010      | 2011      | 2009        | 2010        | 2011        | 2009      | 2010      | 2011      | 2009           | 2010        | 2011        | 2009        | 2010        | 2011        |              |
| Guatemala      | 0        | 3         | 8         |             |             |             | 6         | 8         | 2         | 1265           |             |             |             |             |             | 1292         |
| Honduras       | 0        | 0         | 2         |             |             |             | 27        | 10        | 7         | 917            |             |             |             |             |             | 963          |
| Nicaragua      | 0        | 14        | 11        | 155         | 155         | 155         | 2         | 2         | 0         |                |             |             |             |             |             | 494          |
| El Salvador    | 1        | 3         | 6         |             |             |             | 6         | 18        | 8         | 1483           |             |             |             |             |             | 1525         |
| México         |          |           |           |             |             |             |           |           |           | 1082           |             |             | 3546        | 2380        | 975         | 7983         |
| Colombia       |          |           |           | 2614        | 2584        | 2549        |           |           |           |                |             |             | 1056        |             |             | 8803         |
| Cuba           |          |           |           | 177         | 176         | 174         |           |           |           |                |             |             |             |             |             | 527          |
| Perú           |          |           |           | 56          | 56          | 56          |           |           |           |                |             |             |             |             |             | 168          |
| Venezuela      |          |           |           | 61          | 61          | 49          |           |           |           |                |             |             |             |             |             | 171          |
| Haití          |          |           |           |             |             |             |           |           |           | 655            |             |             | 1995        | 1126        | 1545        | 5321         |
| EEUU           |          |           |           |             |             |             |           |           |           |                |             |             | 1349        | 738         | 1110        | 3197         |
| <b>Total</b>   | <b>1</b> | <b>20</b> | <b>27</b> | <b>3063</b> | <b>3032</b> | <b>2828</b> | <b>41</b> | <b>38</b> | <b>17</b> | <b>6092</b>    | <b>8288</b> | <b>5921</b> | <b>7946</b> | <b>4244</b> | <b>3630</b> | <b>45188</b> |

Fuente: ACNUR con base en información facilitada por gobiernos.

A continuación, se tratará de ir más allá de las cifras y de delinear algunas características de la migración de la niñez y adolescencia en la región.





# La migración de niños, niñas y adolescentes en la región: algunas características



Como ya se ha dicho, las particularidades de la migración de la niñez y la adolescencia en la región apenas empiezan a ser estudiadas<sup>25</sup>. Martínez opina que un buen punto diferenciador puede ser la identificación del patrón intrarregional y del patrón extrarregional de emigración internacional<sup>26</sup>.

En ese sentido, el principal destino de la migración extrarregional de niños, niñas y adolescentes, es sin duda, Estados Unidos, particularmente en el caso de El Salvador y Guatemala. Pero la migración intrarregional también es significativa y está en aumento. El principal motivo sigue siendo la reunificación familiar, pero otros tipos de motivaciones están cobrando un peso muy importante, en particular la motivación laboral.

A continuación se explorarán un poco más estos aspectos, siguiendo los estudios de OIM y OIT/UNICEF, que tuvieron un fuerte componente cualitativo en la forma de grupos focales y entrevistas, particularmente, a grupos de niños, niñas y adolescentes migrantes, pero también –aunque en menor medida– a sus padres, madres y a algunas autoridades.

25 Martínez Pizarro, Jorge: “Particularidades y políticas de la migración infantil en América Latina y el Caribe”. En: *Desafíos. Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe*, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, CEPAL-UNICEF, Número 11, noviembre, 2010 ,p. 10.

26 Ibidem.

## a. El perfil de niños, niñas y adolescentes migrantes

Como ya se dijo, la mayoría de los países de la región son expulsores de población, lo cual ha tenido explicaciones históricas: conflictos, desastres naturales, crisis económicas, etc. Esto es así, particularmente para El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, países con altos índices de migrantes, cuyas economías nacionales se favorecen por el envío de las remesas por parte de las familias que han partido (generalmente a Estados Unidos) a quienes se han quedado atrás. Las remesas conforman el 16% del PIB salvadoreño (para el 2009)<sup>27</sup>, el 10% del hondureño (para el 2006)<sup>28</sup> y el 9% del guatemalteco (para el 2005)<sup>29</sup>. El caso de México es particular, pues es un país expulsor, pero también de tránsito y de destino<sup>30</sup>. Panamá es expulsor principalmente en lo que respecta a la población Ngäbe y Buglé que migra a Costa Rica por temporadas para buscar trabajo que por sus particularidades será analizado en la sección siguiente, y Costa Rica es, ante todo, un país receptor y de tránsito y también será analizado más adelante.

En el marco del estudio de OIM sobre niñez migrante no acompañada, se entrevistó a 33 niños, niñas y adolescentes salvadoreños que fueron repatriados de Estados Unidos (15 mujeres y 18 hombres), se realizaron grupos focales con personas menores de edad migrantes hondureños, guatemaltecos y nicaragüenses. De esas consultas, además de los resultados del estudio de OIT/UNICEF (que también incluye a niñez y adolescencia migrante acompañada) surgieron algunas características comunes:

- *Baja escolaridad.* En el caso del grupo salvadoreño el 40% declaró no estudiar o haber abandonado la escuela por las siguientes razones: falta de recursos, por la lejanía del cantón, por la delincuencia en los centros escolares, porque el centro escolar del cantón ofrecía únicamente hasta sexto grado o porque no les gustaba la escuela. De la muestra hondureña el 39,5% poseía secundaria incompleta, el 32,6% primaria completa, el 25,6% no había culminado la educación primaria y el 2,3% no tenía ninguna escolaridad.
- *Predominan los hombres.* Para la muestra salvadoreña, los hombres representaban el 56% de personas menores de edad repatriadas, con edades que oscilan entre 8 y 17 años. En la muestra hondureña el 83,7% eran hombres y el 16,3% mujeres, sus edades eran, en orden de importancia: 15 a 17 años, 11 a 14 años y 6 a 10 años.
- *Incorporación precoz al trabajo.* En las muestras y grupos focales realizados, la gran mayoría de las personas menores de edad se habían incorporado al trabajo desde muy tierna edad (mucho antes de la edad mínima de admisión al trabajo establecida en sus países). Ante el abandono de los estudios, la mayoría de niños, niñas y

27 De acuerdo a datos proporcionados por el Banco Central de Reserva, Periódico La Prensa Gráfica, jueves 10 de junio 2010, citado por OIM: *Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. La experiencia del viaje y el retorno*, OIM, sin publicar, 2010.

28 Citado por OIM: *Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. La experiencia del viaje y el retorno*, OIM, sin publicar, 2010.

29 Banco de Guatemala: *Marco económico y regulatorio de las remesas familiares en Guatemala*, Guatemala, 2006, [http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/Luis\\_Granado\\_Ambrosy\\_Banco\\_de\\_Guatemala.pdf](http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/Luis_Granado_Ambrosy_Banco_de_Guatemala.pdf)

30 México es incorporado en este estudio desde la perspectiva de su importancia como país de tránsito y de destino para NNA migrantes centroamericanos.



adolescentes salvadoreños se dedicaba a alguna actividad laboral, que puede ser agrícola, de cuido, de ganado o en construcción en el caso de los hombres; y trabajo doméstico en el caso de las mujeres. En el caso hondureño, antes de emigrar el 46% trabajaba, el 23,3% estudiaba, el 4,7% estudiaba y trabajaba y el 25,6% no trabajaba ni estudiaba; la principal actividad laboral es la agricultura y la albañilería. Los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos, de previo a migrar, se dedicaban a trabajar como vendedores ambulantes, lustradores y apoyar a la familia en labores agrícolas, en algunos casos eran limosneros.

- *Proviene de hogares monoparentales, con jefatura femenina.* El 80% de los niños, niñas y adolescentes salvadoreños proviene de hogares con jefatura femenina, en los que la cabeza es la madre (14 casos), la abuela (7 casos), la tía (5 casos), la hermana (1 caso). Por su parte en el caso de Honduras, el 37,2% vivía únicamente con su madre, el 32,5% con ambos padres, el 18,6% con una abuela, el 7% con hermanos y el 4,7% con tíos. Similar situación se encontró en el grupo de nicaragüenses que, en su mayoría, vivían únicamente con su madre, quien generalmente se encontraba desempleada o desempeñando trabajos precarios.
- *Pobreza y marginalidad.* En el caso de El Salvador, los ingresos de las familias provienen del trabajo agrícola, complementado en algunos casos de las remesas que reciben de los padres migrantes. Algunos hogares, inclusive, reciben el bono proveniente del programa social “Comunidades solidarias” destinado a familias en situación de extrema pobreza.

Debido a estas características, no sorprende que la mayoría de niños, niñas y adolescentes indicara, entre sus motivaciones, la búsqueda de mejores condiciones de vida y la reunificación familiar (ver Tabla 6). La mención de la violencia (delincuencial, intrafamiliar, etc.) es un aspecto sumamente preocupante, pues supone condiciones de vida extremas, sin el disfrute mínimo de derechos.

**Tabla 6. Las principales motivaciones para migrar desde la perspectiva de niños, niñas y adolescentes migrantes retornados: El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua**

| El Salvador                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Honduras                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Guatemala                                                                                                                                   | Nicaragua                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunificación familiar, alguno o ambos padres se encontraba en Estados Unidos.</li> <li>• Mala situación económica de la familia, percepción de que la migración es la única forma de salir de la pobreza.</li> <li>• La delincuencia y el miedo a ser reclutados por maras o pandillas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desintegración familiar: migración de alguno de los dos padres o abandono.</li> <li>• Falta de fuentes de empleo y carencia de oportunidades laborales.</li> <li>• Violencia intrafamiliar.</li> <li>• La situación de violencia que vive el país (delincuencia común, delincuencia organizada, miedo a ser reclutado por pandillas).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar mejores condiciones de vida.</li> <li>• Reunirse con familiares que han partido.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer otros países o culturas.</li> <li>• Trabajar para apoyar económicamente a la madre.</li> <li>• Reunificación familiar.</li> <li>• Estudiar.</li> <li>• Lograr mejores condiciones de vida.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia a partir de: OIM: *Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. La experiencia del viaje y el retorno*, OIM, sin publicar, 2010

La mayoría de estos niños, niñas y adolescentes migrantes retornados viajaron en compañía de amigos, en solitario o con algún familiar. En el caso de los hondureños, la mayoría (32.6% de la muestra) afirmó que iniciaron el viaje con mil lempiras (aproximadamente US\$52.00), el 9,3% con quinientas lempiras (aproximadamente \$26.00), el 4,7% con menos de quinientas lempiras y el 4,7% no portaba ningún efectivo al momento de realizar su tránsito migratorio. Este es un reflejo de las condiciones de vulnerabilidad en que migran, pues se verán obligados a pedir dinero o alimentos a las personas o a emplearse en cualquier actividad precaria, inclusive ser víctimas de explotación sexual comercial, para poder subsistir. Por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos realizan actividades laborales precarias en las zonas de tránsito: labores agrícolas, de albañilería, lustradores, lava carros, etc.

En el caso de Guatemala, cuyos controles migratorios han sido reforzados recientemente, las personas menores de edad transitan por zonas más inseguras para evadir los controles y la repatriación, en algunos casos coinciden con las rutas que utilizan los traficantes de personas y otros tipos de delincuentes. Por lo tanto, deben enfrentar mayores peligros.

Llama la atención que, a pesar de las adversidades, la mayoría de los migrantes hondureños entrevistados emprendía el viaje por segunda vez (el 90.7% de la muestra) y la mitad de ellos (58%) afirmó su deseo de volver a intentar el viaje, el 23.3% no desea volver a intentarlo y el 18.6% se encontraba indeciso. Similar información se obtuvo de los niños, niñas y adolescentes salvadoreños, quienes no descartaban la posibilidad de volver a intentar el viaje, pues en sus cantones no cuentan con posibilidades de estudiar o de trabajar.

Al indagar qué iban a hacer en las comunidades a las que retornaron, muchos afirmaron que volverían a las actividades laborales marginales que realizaban (ayudar al padre, abuelo o tío en las labores agrícolas) y posteriormente intentarían migrar de nuevo:

*“En el cantón la mayoría se han ido a E.E.U.U. (hombres y mujeres) y los pocos que quedan tienen ganas de irse” (testimonio de salvadoreño/a).*

*“De mi grupo de amigos ya sólo quedan 6, este año se han ido como 10” (testimonio de salvadoreño).*

*“No me gustó regresar, venía decepcionado, pero deseo regresar y trabajar en lo que sea” (testimonio de salvadoreño).*

Los niños, niñas y adolescentes nicaragüenses expresaron su deseo y decisión de emigrar a pesar de no contar con los documentos migratorios y conociendo los riesgos inherentes. Al igual que en el caso de los salvadoreños y hondureños, algunos ya habían emigrado otras veces, por lo que afirmaban saber que debían utilizar caminos alternos, “puntos ciegos”, o lograr engañar a las autoridades migratorias. El siguiente testimonio de una niña de 12 años que enfrentó el rechazo administrativo en la frontera, refleja la decisión de emigrar buscando las maneras de evadir el control migratorio:

*“Yo fui a El Salvador porque... tenemos familiares, pero nos íbamos ilegales, entonces nos encontramos con la policía y la de migración... nos dijeron que no podíamos pasar porque íbamos así ilegales... nos regresamos pero después nos pasamos por el río, arriesgándonos que nos agarraran, pero gracias a Dios pasamos bien... nos fuimos por motivo de ver a ellas (tía y primos)... permanecemos un mes” (niña nicaragüense de 12 años).*

El impacto que produjo la migración de sus padres, la migración propia, el viaje frustrado y el retorno, es muy significativo. Algunos niños, niñas y adolescentes experimentan depresión, incertidumbre, frustración, sentimiento de fracaso. Para aquellos que lograron vivir un tiempo en Estados Unidos y estar con sus padres, el regreso es aún más frustrante y genera aislamiento y desinterés.

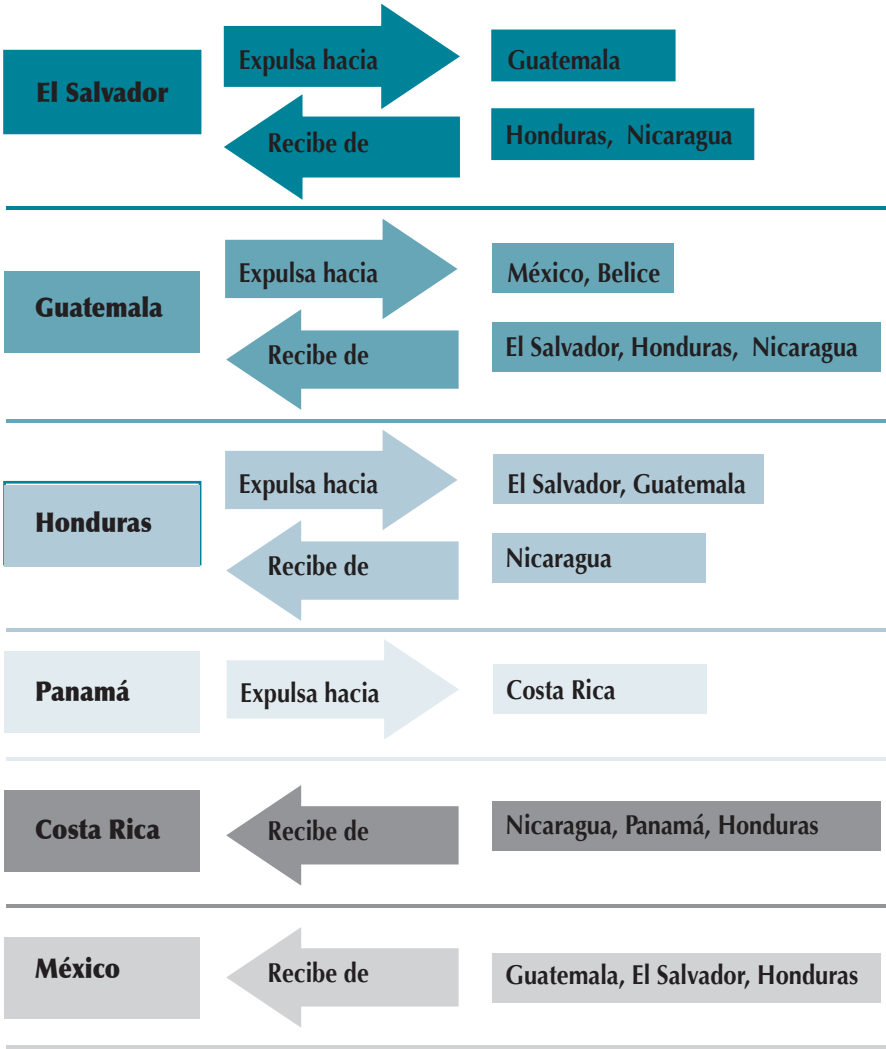
De manera similar, el impacto en los niños, niñas y adolescentes que se quedan en sus países cuando sus padres migran, es muy fuerte. Según una investigación realizada por la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones, el 77% de los niños y niñas cuyos padres habían migrado en busca de un empleo viven con un sentimiento de tristeza, desde el momento que el padre/madre toma la decisión de irse hasta el día que regresa. Se estima que prácticamente la mitad de los 900 mil nicaragüenses que residen en el exterior dejaron hijos e hijas en su país de origen. Estos niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de migrantes crecen con altos niveles de vulnerabilidad y fragilidad emocional, que les obliga a una maduración precoz y que se manifiesta en muchas ocasiones en deserción escolar y embarazo temprano. Estos casos se dan en mayor número cuando es la madre quien emigra, ya que ella es el principal

referente afectivo y resulta ser la figura más importante en el desarrollo emocional de niños, niñas y adolescentes, porque la paternidad irresponsable es un patrón extendido y tolerado en la región.

**b. La migración transfronteriza y el componente laboral**

La migración intrarregional y, particularmente la migración transfronteriza es sumamente dinámica. En el Diagrama 1 se ilustran los principales patrones de migración intrarregional de niños, niñas y adolescentes.

**Diagrama 1. América Central y México: patrones de migración intrarregional de niños, niñas y adolescentes**



La migración transfronteriza cobra gran importancia en la migración intrarregional. Esta se da entre países limítrofes, e implica que niños, niñas y adolescentes transitan entre las fronteras de los diferentes países. Van en busca de fuentes de empleo, la mayoría temporales o de época, en zonas adyacentes a las fronteras o en las ciudades. Algunos lo han hecho por muchos años y ya es parte de su tradición (como ciertos pueblos indígenas), otros se han visto forzados a hacerlo como mecanismo para asegurar medios de vida y lograr la supervivencia, algunos migran en compañía de sus familias, formando parte de la mano de obra familiar, otros lo hacen en compañía de amigos o en solitario.

Si bien las razones laborales son las principales, muchas veces van combinadas con otras razones como la búsqueda de servicios de salud que no encuentran en sus países de origen o que no pueden financiar. En algunos casos regresan a sus hogares de origen al terminar la época de trabajo, en otros casos permanecen en lugares fronterizos o en las ciudades del país receptor. El común denominador es que no poseen documentos migratorios, salvo algunas excepciones, y que suelen ingresar por puntos no habilitados (o “puntos ciegos”).

Las actividades laborales que realizan los niños, niñas y adolescentes migrantes transfronterizos son, por lo general, marginales y se concentran en las áreas de agricultura y ganadería, sector informal (ventas ambulantes, limpiadores de zapatos, de parabrisas, etc.) y trabajo doméstico. Algunos son utilizados para cometer delitos como tráfico de mercancías, o son víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, laboral, etc.

En el marco de los estudios realizados por OIT/UNICEF y OIM se realizaron grupos focales en diferentes puestos fronterizos, como lo ilustra la Tabla 7 que enlista los puestos fronterizos en los que se realizaron las entrevistas del estudio de OIT/UNICEF.

**Tabla 7. Puestos fronterizos en los que se entrevistó a niños, niñas y adolescentes migrantes, estudio OIT/UNICEF, 2011**

| Frontera              | Puesto fronterizo          |
|-----------------------|----------------------------|
| Costa Rica-Panamá     | - Sabalito                 |
|                       | - Sixaola                  |
|                       | - Paso Canoas              |
| Panamá-Costa Rica     | - David                    |
|                       | - Río Sereno               |
|                       | - Piedra Candela           |
| El Salvador-Honduras  | - El Amatillo              |
|                       | - Santa Rosa de Lima       |
|                       | - Arcatao                  |
| Honduras- El Salvador | - Agua Caliente            |
|                       | - El Poy                   |
|                       | - El Amatillo              |
| Honduras-Nicaragua    | - La Fraternidad           |
|                       | - Guasaule                 |
| Nicaragua-Costa Rica  | - San Carlos, Río San Juan |

Fuente: OIT/UNICEF: *Estudio sobre relaciones entre el fenómeno de la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá. Informe Subregional*, sin publicar, San José, 2011.

## i. Entre Honduras, Nicaragua y El Salvador

Existe una dinámica de migración fronteriza entre estos tres países, de ella participan niños, niñas y adolescentes, acompañados de sus familiares, con amigos o en solitario.

En el caso de El Salvador la población que migra a ese país procede principalmente de Honduras y Nicaragua y al igual que en otros países está enfocada, por lo general, al trabajo temporal y se acentúa en las épocas de corta de caña de azúcar y recolección del café y en sentido inverso, durante las festividades de navidad y año nuevo.

La situación migratoria de los trabajadores migrantes y sus familiares es de carácter irregular o utilizando el CA-4, que es un salvoconducto que permite la libre movilidad de extranjeros entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua pero que no concede permiso de trabajo. Los trabajadores migrantes que llegan a El Salvador provienen de Nicaragua y son originarios de Chinandega, León, Nueva Segovia, Costa Atlántica, Zelaya Central y Zelaya Norte, pero predominan los de Chinandega. También se encuentra población de Honduras, principalmente de Choluteca y San Andrés Lempira, departamento de Lempira. Ingresan por los puestos fronterizos de Santa Rosa, El Amatillo y la zona de Arcatao.

Los niños, niñas y adolescentes nicaragüenses tienen como destino El Salvador (departamentos de La Unión y de San Miguel), se desconoce qué cantidad representan, porque están en constante movimiento. Sus edades oscilan entre los 0 hasta los 18 años. Los niños y niñas (menores de 12 años) migran con sus padres y forman parte del trabajo familiar en agricultura y ganadería, en el caso de las niñas generalmente “ayudan” en el trabajo doméstico, también trabajan en ventas ambulantes y en mendicidad en las zonas de Puerto de La Unión. Algunas niñas son explotadas sexualmente en las zonas fronterizas y en los cascos urbanos de La Unión y Acajutla. Los hombres adolescentes (de 12 a 18 años) trabajan en ventas ambulantes (helados, fruta, ropa, golosinas, flores artificiales), en agricultura y ganadería y en mecánica y albañilería. Por su parte, las adolescentes mujeres se ocupan como meseras en trabajo doméstico en ventas ambulantes y algunas son explotadas sexualmente.

Los niños, niñas y adolescentes hondureños que transitan por las fronteras de El Salvador, ingresan por el puesto fronterizo de El Poy y provienen de Choluteca y Lempira, su destino son los departamentos de Chalatenango, La Libertad, Morazán y La Unión. Sus edades son de 0 a 18 años y algunos se ocupan en labores agrícolas, sin embargo, en las entrevistas indicaron que ingresan a El Salvador en búsqueda de servicios de salud y hospitalarios, porque los consideran de mejor calidad y más accesibles económicamente. Situación similar se encontró en la frontera La Fraternidad (entre Honduras y Nicaragua) donde las personas menores de edad de Honduras afirmaron que ingresan a Nicaragua en busca de servicios de salud, viajan acompañados de sus padres y son originarios de las comunidades aledañas a la frontera.

En los puestos fronterizos de El Amatillo (entre El Salvador y Honduras), Agua Caliente (entre Honduras y Guatemala), Guasaule (entre Honduras y Nicaragua) hay niños, niñas y adolescentes que realizan diversos trabajos precarios (ya sea en compañía de familiares o solos), tales como: ventas ambulantes de productos variados, mendicidad, lustrar zapatos, etc.



En relación con la forma como se trasladan las personas menores de edad de sus países de origen hacia el país de destino y de acuerdo con la investigación de campo realizada en Guatemala, se determinó que utilizan diversidad de medios de transporte, entre los más comunes son bus, tren o a pie. Con la finalidad de evadir controles migratorios bajan del transporte y rodean a pie los puntos de inspección o tratan de pasarlos en auto.

Los medios de transporte que utilizan para viajar los hondureños y nicaragüenses para llegar a El Salvador son buses excursionistas conocidos popularmente en la zona como “la Guara” y “la Perica”. Otros lo hacen trasbordando buses interdepartamentales. También viajan en camiones, moto taxis, tricicleros y lanchas por el Golfo de Fonseca o ingresan a pie por puntos ciegos que quedan en zonas montañosas<sup>31</sup>.

## ii. De Nicaragua hacia Costa Rica

Según los datos del censo del 2011, en Costa Rica viven alrededor de 314.885 personas de diferentes países de Centroamérica, la gran mayoría proviene de Nicaragua que representa el 91,39% de ese total con 287.766 personas y el 75% de extranjeros en Costa Rica (tomando en cuenta las personas de otras regiones), muy de lejos le sigue Panamá con el 3,57% (11.250 personas)<sup>32</sup>. Este censo determinó que la inmigración nicaragüense se ha reducido, pues entre 1984 y el 2000 el aumento promedio era del 10%, y entre el 2000 al 2011 disminuyó a 2,2%<sup>33</sup>.

Se calcula que aproximadamente el 30% de este total de nicaragüenses en Costa Rica tiene menos de 19 años<sup>34</sup>. Sin embargo, estos datos no toman en cuenta a la población inmigrante estacional y difícilmente a las personas que se encuentran en situación migratoria irregular, por lo que existe un importante subregistro.

En un estudio sobre niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses, realizado por UNICEF, sobre la base de una serie de entrevistas, se encontró que las motivaciones para emprender el viaje son: la reunificación familiar, “la búsqueda de nuevas opciones de vida, entendiendo éstas como mejores empleos, nuevas relaciones y experiencias personales, posibilidades de estudio y de superación de barreras que enfrentan en su lugar de origen”<sup>35</sup>. El viaje se realiza de diferentes maneras: acompañados por su familia o responsables, solos, por temporadas, de manera documentada o de manera irregular, algunos utilizan “puntos ciegos” para ingresar con el fin de no ser captados por las autoridades migratorias. Por lo general, portan poco dinero y no tienen documentación personal. Como en otros países, generalmente los niños y las niñas ingresan acompañados de algún familiar o conocido y vienen para reunirse con sus familias, en el caso de las personas adolescentes es más frecuente que viajen no acompañados y en búsqueda de opciones laborales.

31 OIT/UNICEF: *Estudio sobre relaciones entre el fenómeno de la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá. Informe Subregional*, sin publicar, San José, 2011.

32 Censo 2011, Costa Rica, <http://www.nacion.com/Generales/Subsitios/Economia/2012/Censo2012/Censo.aspx?dg=migracion>

33 “Inmigración se desploma por menor flujo de nicaragüenses”, Periódico La Nación, 7 de junio de 2012, <http://www.nacion.com/2012-06-07/Economia/Inmigracion-se-desploma-por-menor-flujo-de-nicaraguenses.aspx>

34 UNICEF: *Estado de la niñez y adolescencia migrante. Derechos y desarrollo humano de niñas, niños y adolescentes nicaragüenses en Costa Rica*, MAEC, AECID, UNICEF, San José, 2011, p. 38.

35 Ibidem, p. 52.

Los municipios que tienen mayor intensidad migratoria hacia Costa Rica son La Conquista y La Paz (Carazo) y Altagracia, Belén y Tola (Rivas)<sup>36</sup>. De la región del Pacífico Norte conformada por los municipios zona norte de Chinandega<sup>37</sup>, las personas migran de manera temporal hacia Costa Rica. De los Departamentos de Estelí, Madriz y Nueva Segovia la migración se da por periodos más prolongados, viajan principalmente hombres jóvenes a trabajar en la recolección de café, banano, caña y melón. En el caso de Rivas la migración externa hacia Costa Rica está vinculada a la cercanía con dicho país. De la zona del Río San Juan la migración temporal ha sido histórica para labores agrícolas, siembra de frijoles, recolección de naranjas. Según datos recopilados por el Servicio Jesuita para Migrantes, los principales lugares de origen de la población que migra desde San Carlos, Río San Juan, a Costa Rica se pueden observar en la Tabla 8. Los municipios que más destacan son los de El Rama, Bluefields, Nueva Guinea, Altagracia, El Castillo y Juigalpa<sup>38</sup>.

**Tabla 8. Lugares de proveniencia de niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses para trabajos estacionales que ingresan desde San Carlos (Nicaragua) a Costa Rica, 2008-2009**

| Lugar                                | %    |
|--------------------------------------|------|
| Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) | 30,3 |
| Río San Juan                         | 15   |
| Matagalpa y Chontales                | 8    |
| Rivas                                | 7    |
| León y Boaco                         | 5    |

Fuente: Servicio Jesuita para Migrantes (2008- 2009)

La ruta de los migrantes del Atlántico Sur y el Norte del país pasa por el portón de ingreso que es San Pancho, La Noca, Peñas Blancas, Pocosol, Palo de Arco, El Gavilán, Santa Fe, Cárdenas, Los Chiles y Papaturro<sup>39</sup>.

Las autoridades no tienen mecanismos para medir el fenómeno de la migración transfronteriza de niños, niñas y adolescentes acompañados o no, pues la mayoría de las salidas se dan de forma irregular. Según las entrevistas realizadas por el estudio de UNICEF, "... en una semana se pueden agarrar de 5 a 15 niños.... algunos vienen con adultos, dicen que los mandaron con un señor pero no conocen al señor, los mandan para que se contacten con familiares en Costa Rica"<sup>40</sup>. Algunas estimaciones apuntan que a diario pasan 20 mil nicaragüenses de manera legal

36 Baumeister, citado por OIT/UNICEF.

37 Municipios fronterizos del departamento de Chinandega: Somotillo, Santo Tomas del Norte, Cinco Pinos, San Pedro del Norte, Corinto (puerto marítimo).

38 SJM- Nicaragua, Una mirada de los derechos humanos de los migrantes deportados, SJM, Managua, 2009.

39 Ibidem.

40 Entrevista a funcionario de Los Chiles, citado por UNICEF, op. cit., p. 59.

y otros 10 mil se escabullen por cualquiera de los puntos ciegos. Esta situación facilita que la zona de Cárdenas sea un lugar de tránsito de migrantes, en donde circulan diariamente entre 50 y 80 personas que van buscando su ingreso de forma irregular a Costa Rica<sup>41</sup>.

Es a través de los flujos de retorno que puede estimarse a manera de aproximación la migración de niños, niñas y adolescentes.

La legislación costarricense prohíbe el rechazo administrativo de las personas menores de edad, recurso común al que recurren las autoridades migratorias para impedir la entrada de personas adultas que no cuentan con la documentación migratoria que se exige para ello. Sin embargo, según datos de la DGME de Nicaragua, de la población rechazada por Costa Rica en el año 2010 (2.048 personas), el 20% fueron niños, niñas y adolescentes, principalmente hombres, destacando dos grupos de edades: de 0 a 5 años y de 13 a 17 años<sup>42</sup>.

En el trayecto hacia Costa Rica, las personas menores de edad están expuestas a múltiples amenazas y riesgos, que van desde sobornos, maltrato, abuso sexual, (en especial a las niñas y adolescentes mujeres), trata y tráfico de personas, etc.

En el proceso de captación (reclutamiento) aparece la figura del *contratista*. Según las autoridades, éstos en su mayoría son nicaragüenses; se conoce que en esa relación de intermediación abusan de trabajadores y trabajadoras migrantes. Los contratistas contratan a los adultos (cabeza de familia). Cuando los niños realizan cortes de café las latas de grano recogidas se las suma al adulto, de esta manera si el niño, niña o adolescente sufre algún accidente, el contratista no tiene ninguna responsabilidad, pues no ha celebrado ningún contrato o arreglo por el trabajo que ellos desempeñan.

De las experiencias recopiladas en el marco del estudio OIT/UNICEF<sup>43</sup>, la migración se caracteriza por ser temporal y los niños, niñas y adolescentes que migraron como parte de los grupos familiares iban con el objetivo de trabajar en las labores agrícolas, especialmente la cosecha de café, piña y naranja, en tareas de pastoreo, trabajo doméstico, empaque de productos de exportación. Una vez terminada la zafra, no necesariamente se da el retorno a Nicaragua; algunos deciden quedarse más tiempo y buscar otros trabajos. Algunas madres señalaron que trabajaron después de la zafra en el servicio doméstico y en empresas empacadoras de yuca parafinada, esto incluye a adolescentes de 14 años, quienes en la mayoría de los casos están acompañados de los padres<sup>44</sup>.

En las fincas donde laboran los grupos familiares no hay escuelas, ni educadores o educadoras contratados para atender a los niños y niñas que no han cumplido la edad mínima de admisión al empleo. En algunas de las fincas entregan una casa por grupo familiar, aunque a veces puede haber más de un grupo familiar en una casa. En algunas fincas se señaló que hay enfermeras y médicos que brindan atención si es necesario.

41 González, Heydi José: *Marco jurídico que controla el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en Nicaragua*, Estudio de caso: Puesto Fronterizo Peñas Blancas, Encuentro No 78, 2007, p. 29.

42 González, Heydi José: *Estudio sobre relaciones entre el fenómeno de la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá. Informe final de Nicaragua*, OIT/UNICEF, sin publicar, 2011, p. 141.

43 Ibidem.

44 Ibidem.

En ningún caso hay un contrato por escrito y tampoco tienen seguros. El pago por el trabajo que realizan los niños, niñas y adolescentes es sumado y entregado al trabajo de los adultos. Se encontraron experiencias de niños y niñas menores de 10 años que se incorporan a los cortes de café, especialmente. En los testimonios, en dos casos los grupos familiares entrevistados expresaron que sus hijos de hasta 2 años los llevaban a la recogida del café.

En otros casos estudiados, los niños, niñas y adolescentes de estos grupos familiares no necesariamente migraron por trabajo, sino más bien por reunificación familiar y estudios. Esto confirmaría entonces que la temporalidad desmotiva a los padres a incorporar a los niños, niñas y adolescentes a la escuela y es un factor detonante también para la migración irregular.

En las entrevistas las mujeres refirieron que quienes migran no acompañados son en su mayoría los varones adolescentes, suelen viajar en grupos de amigos, y dedicarse a actividades agrícolas, de construcción, etc.

Todos los grupos familiares viajaron de forma irregular ingresando por puntos no habilitados o puntos ciegos, entre los referidos están San Pacho, Las cuatro esquinas y El tigre, este último reconocido como uno de los favoritos. Según las mujeres migrantes entrevistadas, lo más difícil es el tránsito por las veredas, la zona es lluviosa y a menudo tienen que atravesar pantanos, caminar sin zapatos por el lodo, esto se hace todavía más difícil especialmente para los niños y niñas. La caminata puede prolongarse hasta 12 horas. Parte del trayecto deben hacerlo en lanchas.

Las causas de la migración irregular, son principalmente: falta de documentos del país de origen y de documentos de viaje por los altos costos que implican para las familias, limitados permisos vecinales (25 por día), ausencia de representación consular en el Departamento, las personas deben viajar más de 5 horas hasta Managua para poder visar el pasaporte y viajar de forma documentada.

Las familias migrantes reconocen que viajar en forma documentada es la manera más segura; sin embargo los altos costos económicos hace muy difícil contar con esos documentos. Otra de las trabas, especialmente para las madres solteras o separadas, es obtener el permiso de salida de los padres para que sus hijos puedan viajar de forma documentada.

Entre los temores, que relatan las personas entrevistadas, durante el tránsito es ser interceptados por las autoridades y ser deportados. En uno de los casos al momento de interceptar a uno de los grupos familiares separaron a los niños, niñas y adolescentes de sus padres. Otro de los riesgos es sufrir abusos, robos y violaciones. En uno de los testimonios se refiere un caso ocurrido a una familia en que madre e hija fueron víctimas de violación sexual.

El acceso a la educación y a la salud una vez más está condicionado por la situación de indocumentación de los niños, niñas y adolescentes. Aunque es importante reconocer que a pesar de esta circunstancia las instancias educativas y de salud en la zona aceptan a los niños, niñas en las escuelas, la dificultad surge para certificar el nivel educativo de las personas menores de edad.

Para las familias entrevistadas es una necesidad viajar con los niños, niñas y adolescentes, por el apoyo que el trabajo de estos representa en términos de ingreso y porque no los pueden dejar solos en Nicaragua (aunque en algunos casos dejan a los hijos e hijas con familiares, vecinos o conocidos). Asimismo, consideran urgente que las autoridades autoricen los viajes de los grupos familiares y otorguen permisos de trabajos que beneficien a todo el grupo familiar.

### iii. De Panamá hacia Costa Rica

La Comarca Ngäbe Buglé, es un territorio autónomo indígena que se constituyó legalmente en 1997, incorporando las tierras de las provincias panameñas de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas. Cuenta con una población aproximada de 260.058 personas. Los ngäbe y los buglé representan en conjunto el 65,5% del total de la población indígena censada en el año 2000, de los cuales 169.130 son ngäbe y 18.724 son buglé. Son el grupo indígena más numeroso de Panamá. La edad media es de 15 años para los ngäbe y 18 para los buglé, y el promedio de hijos es de 3,1. La tasa de crecimiento de la población en los últimos 10 años ha sido de 4,27%, mientras que el promedio nacional es de 2%. Consecuentemente, la población joven (menor de 18 años) representa casi el 60% del total<sup>45</sup>.

Los indicadores socio-económicos en la Comarca no son muy alentadores: el ingreso promedio anual es menor de US \$ 500.00 (el promedio nacional es de más de US \$2.500.00); 46% de analfabetismo (7,6% nacional); 50% de desnutrición infantil (22% nacional); y 63 años de esperanza de vida (el promedio nacional es de 74 años). La pobreza que azota a la población comarcal es de un 95% (86% pobreza extrema); por ende, su Índice de pobreza humana (según el PNUD) es el más bajo en el país<sup>46</sup>.

Históricamente, la población ngäbe buglé se ha movilizado a lo largo del territorio panameño, sin embargo a partir del inicio de la década del 2000 al 2010 se ha notado la migración transfronteriza de esa población hacia Costa Rica. La razón de la migración es la pobreza crítica que les afecta, unido a la baja calidad de la tierra, que no les permite sembrar en su lugar de origen, también son causas expulsoras la carencia de servicios e instalaciones educativas y sanitarias adecuados para cubrir sus necesidades.

Según datos de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, citados por el estudio OIT/UNICEF<sup>47</sup>, en los puestos fronterizos de Paso Canoas y Sabalito se registran más de 2000 personas entrando a Costa Rica por ambos puestos fronterizos en el 2008. La Tabla 9 muestra una comparación de personas registradas en Paso Canoas y Sabalito en los años 2008 y 2009, y es sorprendente como se duplica la población migrante de un año para otro.

45 Asociación de Mujeres Ngäbe Buglé, [http://asmung.org/inicio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=79&Itemid=2](http://asmung.org/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=2)

46 Ibidem.

47 Marco Conca, Laura: *Estudio sobre relaciones entre el fenómeno de la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá*, Informe nacional, Panamá. OIT/UNICEF, 2011, sin publicar.

**Tabla 9. Migración indígena ingresada por puestos fronterizos a Costa Rica, 2008-2009**

| Puesto fronterizo | Hombres         |      |                 |       | Mujeres         |      |                 |       | Total |       |
|-------------------|-----------------|------|-----------------|-------|-----------------|------|-----------------|-------|-------|-------|
|                   | Menores de edad |      | Mayores de edad |       | Menores de edad |      | Mayores de edad |       | 2008  | 2009  |
|                   | 2008            | 2009 | 2008            | 2009  | 2008            | 2009 | 2008            | 2009  |       |       |
| Paso Canoas       | 222             | 505  | 1.402           | 2.777 | 196             | 376  | 407             | 818   | 2.227 | 4.476 |
| Sabalito          | 376             | 675  | 1.174           | 2.782 | 310             | 554  | 465             | 1.062 | 2.325 | 5.073 |

Fuente: DGME, Costa Rica. Tomado de: Marco Conca, Laura: *Estudio sobre relaciones entre el fenómeno de la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá, Informe nacional, Panamá*. OIT/UNICEF, 2011, sin publicar.

Estos datos contrastan enormemente con los manejados por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en la zona fronteriza, a propósito de la migración ngäbe y buglé. La CCSS realiza un control sanitario en el área, y posiblemente presenta mayores niveles de confianza de la población indígena migrante, que lo que puede tener la Dirección General de Migración y Extranjería. Según sus datos sobre la población ngäbe y buglé que atraviesa la frontera hacia el trabajo de la cosecha del café, en el 2004 fueron 4.620; en el 2005 de 9.170 personas; en el 2006 un total de 9.332, en el 2007 de 9.560; en el 2008 ascendió a 13.660 y en 2009 a 13.945 personas<sup>48</sup>.

De acuerdo con la información de la CCSS, los emigrantes ngäbe y buglé proceden mayoritariamente de la Comarca Ngäbe y Buglé. En una muestra depurada de 5.809 personas<sup>49</sup>, el 78,6% procede de la Comarca. Mientras que los distritos de mayor expulsión serían Kankintú y Besiko, con 64% y 15,1%, respectivamente.

Los migrantes que ingresan a Costa Rica se dirigen a diferentes zonas cafetaleras del país, lo cual implica que se diseñan diferentes rutas<sup>50</sup>:

- ❖ Cantón de Coto Brus: agosto a diciembre
- ❖ Zona de Pérez Zeledón: agosto a marzo
- ❖ Zona de Los Santos: noviembre/diciembre a marzo
- ❖ San Ramón, Naranjo, Alajuela, Heredia: enero a marzo

La mayoría de las familias realizan la cosecha en varias zonas cafetaleras del país. Una parte ingresa por la zona de Sabalito para empezar en Coto Brus y se traslada posteriormente a la zona de Pérez Zeledón y/o Los Santos. Otras ingresan por Paso Canoas para empezar en Pérez Zeledón o directamente en Los Santos, de las cuales algunas se dirigen a las fincas de San Ramón, Naranjo, Alajuela o Heredia (fenómeno muy reciente)<sup>51</sup>.

48 Citado por Marco Conca, op. cit.

49 Información eminentemente preliminar citada por Marco Conca, op. cit.

50 OIT/UNICEF: *Estudio sobre relaciones entre la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá*. Informe de Costa Rica, sin publicar, 2011.

51 El trabajo de campo realizado por el estudio de OIT/UNICEF para Costa Rica se enfocó en la población que trabaja en las zonas de Coto Brus y Los Santos. OIT/UNICEF: *Estudio sobre relaciones entre la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá*. Informe de Costa Rica, sin publicar, 2011.



El recorrido que realiza la población ngäbe buglé para llegar a Costa Rica es sumamente difícil. Empieza con una dura caminata desde las zonas más aisladas de su comarca para llegar a la pista en San Félix. Este traslado implica condiciones difíciles como el cruce de ríos, fuertes lluvias y el hambre que deben aguantar hasta llegar a centros de población cercanos que van encontrando en su camino<sup>52</sup>. De allí, normalmente les espera dos largos trayectos en bus: hasta David y luego hasta el puesto fronterizo de Río Sereno o Paso Canoas.

En la mayoría de los casos, los contactos ya están establecidos entre los productores y los trabajadores temporales que vienen desde Panamá y son los jefes de familia o líderes de grupo que ya vinieron, quienes coordinan desde Panamá con los dueños de las fincas. En estos casos, el viaje desde la frontera hasta la finca se realiza de dos formas<sup>53</sup>.

- Algunos caficultores mandan transporte privado a la frontera (en el caso que se trate de la primera finca visitada en la ruta migratoria) o a las fincas de San Vito y Pérez Zeledón (a partir de la segunda finca) para traer a sus trabajadores con sus familias. En algunos casos las condiciones de transporte son muy buenas, pero la mayoría de las veces, este transporte se caracteriza por sus condiciones muy malas, camiones sin sillones utilizados normalmente para el transporte de ganado o camionetas que transportan una cantidad de gente mucho mayor a su capacidad, algunas veces encerrados con candado lo cual podría ser muy peligroso en caso de accidente.
- Los trabajadores llegan a la finca en los buses públicos. Algunos empleadores les dan una contribución económica para sufragar el costo, otros no. El gerente de COOPETARRAZÚ indica que no es obligación del finquero pagar el transporte hasta la finca pero en la zona de Los Santos se ha hecho costumbre y “muchos lo hacen por agradecimiento”. Los finqueros transfieren el monto necesario al banco de Panamá o se lo entregan una vez lleguen a la finca.

En el caso de las personas que no tienen establecido el contacto con el finquero, el viaje también se realiza en buses públicos. Llegan a la frontera o a los parques de las principales ciudades de las zonas como es el caso en San Marcos de Tarrazú, donde esperan horas y, muchas veces, días a que lleguen empleadores que les contraten. Las condiciones en las que se quedan son deplorables, pues no tienen los requisitos sanitarios mínimos. Recientemente, en el marco de los Acuerdos de David, se logró que la Pastoral Social de la Iglesia Católica brinde el alojamiento. Según COOPETARRAZÚ, este albergue funciona en los meses de diciembre y enero y tiene una capacidad de 50-60 personas, lo cual se estima que es suficiente porque los migrantes no llegan todos juntos<sup>54</sup>.

52 Araya D. y Hernández G., *citado por* OIT/UNICEF: *Estudio sobre relaciones entre la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá*. Informe de Costa Rica, sin publicar, 2011.

53 PANI de Los Santos, COI Los Santos, OIM San José, *citado por*: OIT/UNICEF: *Estudio sobre relaciones entre la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá*. Informe de Costa Rica, sin publicar, 2011.

54 OIT/UNICEF: *Estudio sobre relaciones entre la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá*. Informe de Costa Rica, sin publicar, 2011.

Una vez en las fincas, las actividades laborales que desempeñan los niños, niñas y adolescentes, son la recolección del café (actividad realizada por niños y niñas de 5 a 10 años) y la carga y descarga del café (personas adolescentes). Los primeros años, empiezan a recolectar café con canastos pequeños, lo cual está más asimilado a un juego. No tienen que cumplir con un horario y rendimiento esperado pero sí están recolectando y contribuyen a llenar las cajuelas. Aproximadamente, el 85% de los niños y niñas de 5 a 14 años trabajan. A partir de los 8-10 años, los niños y las niñas empiezan a recolectar café como las personas adultas. El trabajo que realizan incluye tanto la recolección de café en canastos como el traslado en sacos.

Los niños y niñas de corta edad también realizan trabajo doméstico, particularmente las niñas, cuidan a sus hermanos y hermanas más pequeños y se ocupan de labores de limpieza de los albergues, tanto durante el día como por la noche, después del trabajo de campo.

Las principales condiciones de trabajo son las siguientes: jornadas de 8 a 10 horas al día, cambios climáticos drásticos (del calor de su comarca en Panamá, pasan al frío de la zona de Los Santos en Costa Rica), los terrenos son quebradizos y pendientes, sin las mínimas condiciones sanitarias, alimentación e hidratación inapropiadas, con frecuencia son víctimas de explotación y acoso, y contraen una serie de enfermedades.

En cuanto a los niños, niñas y adolescentes instalados en la zona y que trabajan como jornaleros en las fincas cafetaleras a partir de los 10 años, el Centro de Orientación e Información (COI) del PANI de Los Santos enumera las siguientes condiciones laborales: trabajos muy pesados, se les exige rendimientos correspondientes a los de los adultos, que implica carga de sacos pesados, manejo de productos químicos sin protección, etc.

El trabajo de la población ngäbe buglé en Costa Rica también se da en fincas bananeras y de caña de azúcar, entre otros productos.

El nivel de analfabetismo es muy alto, es difícil dar continuidad al estudio cuando se movilizan en épocas de trabajo. En Costa Rica, las personas menores de edad ngäbe-buglé no tienen acceso a la educación, entre otras razones porque no cuentan registros escolares que les permitan insertarse en los centros educativos de los lugares donde trabajar. El derecho a la salud ha sido más atendido, en el puesto fronterizo de Río Sereno, el Área de Salud de la CCSS de Coto Brus se ha asociado con autoridades de fronteras y el sector salud panameño de la zona fronteriza para instalar un puesto de salud al que los migrantes deben acudir para poder ingresar a Costa Rica (se les pone un sello después del control médico requerido por la DGME de Costa Rica para sellarles la entrada). En el 2010 se atendieron 6.536 personas, de las cuales el 63% son de sexo masculino y el 37% femenino. En cuanto a la distribución etárea de estas personas, el 47% tenían menos de 20 años y el 33% menos de 15 años. Adicionalmente en este puesto fronterizo de salud muchas personas indígenas que trabajan en las zonas cafetaleras de Panamá cercanas a la frontera se presentan para beneficiarse del control médico y de los productos sanitarios y medicamentos que se les otorgan, aunque no viajen a Costa Rica<sup>55</sup>.

55 OIT/UNICEF. Estudio regional

#### iv. Frontera entre Guatemala y México

En la zona fronteriza entre Guatemala y México coinciden diferentes tipos de flujos migratorios. De un lado están niños, niñas y adolescentes de nacionalidad hondureña o salvadoreña que van en tránsito hacia Estados Unidos, muchas veces su viaje se frustra en este punto cuando son detectados por autoridades migratorias mexicanas y, por lo general, remitidos a alguna institución del DIF.

Por otro lado, están los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos, cuyo destino es México (Tapachula, Huixtla, Acapetahua, Escuintla, Comitán, San Cristóbal, Tuxtla Gutiérrez), para muchos esta migración es de carácter histórico, por la cercanía de los territorios y por las oportunidades que ofrece la zona. En su mayoría son indígenas que proceden de las áreas fronterizas de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y El Quiché. Es importante recalcar que la variable étnica es muy significativa y merece estudios específicos que la tomen en cuenta<sup>56</sup>, pues hay aspectos como el idioma, la cultura, la bajísima escolaridad, que le brindan características especiales a este tipo de migración.

Los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos se insertan en actividades agrícolas, de servicios, de comercio, trabajo doméstico, etc., al punto que “es posible asegurar que hoy en día la región fronteriza entre Guatemala y México, en particular la región del Soconusco, es un lugar cuya dinámica económica depende de flujos laborales migratorios conformados por trabajadores agrícolas, trabajadoras domésticas, trabajadores en servicios y migración de niños, niñas y adolescentes”<sup>57</sup>.

En el marco del estudio de Girón, le preguntaron a un niño de 13 años por qué se fue a México a trabajar, y su respuesta fue la siguiente:

*“...yo me fui porque aquí estaba en la escuela pero no tenía nada, ni ropa, ni comida y mejor por eso me fui y porque muchos de mis amigos se van. Ahora a mí ya me gusta ir porque en las fincas dan buen trabajo y pagan bien, uno hace su trabajo y ellos le pagan. Ahora estoy aquí porque me enfermé y vine a descansar, pero ya me voy a ir otra vez...”*<sup>58</sup>.

Este tipo de respuestas son señales de que el Estado (en este caso el guatemalteco) no logra generar oportunidades mínimas para el desarrollo integral de la niñez y adolescencia en su país de nacimiento. Los niños, niñas y adolescentes por iniciativa propia, porque son empujados por sus padres o por el medio, dejan la escuela porque no logra ser un mecanismo de avance y desarrollo, en tanto el trabajo que ofrece la frontera con México, sí lo es, aunque implique dejar a la familia, dejar el estudio y enfrentarse a una serie de riesgos y peligros.

56 Algunos estudios ya están abordando el componente étnico de manera detallada, como es el caso de: Girón, Carol: “‘Migrantes’ Mam entre San Marcos (Guatemala) y Chiapas (México)”, *Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales*, FLACSO, AECID, UNICEF, Quito, 2010

57 Ibidem, p. 229.

58 Girón, op. cit., p. 253.

A continuación, un breve repaso de las principales características del trabajo que realizan niños, niñas y adolescentes migrantes guatemaltecos en México:

**Agricultura.** La mayor parte de guatemaltecos migrantes que se dedica a la agricultura proviene de Cobán, San Marcos, Quetzaltenango, Retalhuleu, Quiché y Petén. Por lo general, se trata de una migración temporal y circular, pues se trasladan distancias relativamente cortas (salen de y se establecen en municipios fronterizos) y reflejan una alta movilidad entre el ir y venir de sus casas a los lugares de trabajo, esto también sucede con el trabajo doméstico. Las principales actividades agrícolas están relacionadas con el cultivo y recolección de café, pero también de otros productos, como azúcar, banano, papaya y crianza de ganado.

En las fincas cafetaleras, “la presencia de NNA de origen guatemalteco desempeñando laborales agrícolas es muy común, ya que desde pequeños acompañan a sus padres a trabajar en las fincas”<sup>59</sup>. Los bebés de 0 a 36 meses van con las madres, envueltos en sus rebosos y cargados a la espalda, ellas trabajan así, es su forma de no separarse de sus hijos e hijas pequeños, de alimentarlos y de cuidarlos. Esto es permitido por los empleadores; separar a las madres de sus bebés no es una opción, pero también hay riesgos para la criatura que puede ser más vulnerable a ciertos trabajos que realiza la madre.

Las niñas se dedican al cuidado de los hermanos mientras el resto de la familia trabaja en la finca. El trabajo de los niños y de las niñas es considerado parte del trabajo familiar y no es retribuido, tampoco obtienen prestaciones como alimentos y hospedaje, por lo que tienen que comer de las raciones de sus padres y dormir con ellos en el pequeño espacio que les otorguen<sup>60</sup>. Sin embargo, también hay fincas que cuentan con espacios específicos para la alimentación (comedores), educación (escuelas), salud (clínicas), recreación (campos de fútbol u otros)<sup>61</sup>.

El estudio de OIM refiere que recientemente se ha incrementado el trabajo de niños y niñas en las fincas, debido a un programa de renovación de cafetales. Los niños y niñas, con edades entre los 10 y 12 años, trabajan en los viveros llenando bolsas de tierra. Las personas adolescentes ganan parecido a los adultos, se les provee de alimentación y de un espacio para dormir<sup>62</sup>.

En las fincas de papaya el trabajo es peligroso, por la utilización de tóxicos y la presencia de animales peligrosos (como víboras), por estas razones los finqueros son renuentes a contratar a trabajadores menores de edad.

**Sector informal.** La falta de empleo para niños, niñas y adolescentes en actividades agrícolas durante la temporada de cultivos diferentes al café, ha generado que busquen otras alternativas de trabajo en la ciudad de Tapachula u otras ciudades de la región<sup>63</sup>. Las opciones se reducen al sector informal y al trabajo doméstico. En el caso del sector informal, se dedican a actividades

59 OIM: *Niños, niñas y adolescentes migrantes centroamericanos en poblaciones del sur de México*, Organización Internacional para las Migraciones, Misión en México, México, 2010, p. 57.

60 Ibidem.

61 Girón, op. cit., p. 252.

62 OIM: *Niños, niñas y adolescentes migrantes centroamericanos en poblaciones del sur de México*, Organización Internacional para las Migraciones, Misión en México, México, 2010.

63 Ibidem.

como vendedores ambulantes (de agua, comida, frituras, algodón de azúcar), “canguros”, boleros, floristas, globeros, mendigos, limpiaparabrisas. Todas estas actividades son de gran exposición y peligrosidad para niños, niñas y adolescentes. Su horario puede ser de 8 a.m. a 6 p.m., trabajan bajo el sol, cargando los productos que venden y comiendo una vez al día.

“La presencia de NNA migrantes guatemaltecos que se encuentran en situación de calle en Tapachula es percibida a simple vista”<sup>64</sup>, es difícil saber el número, pues están en constante movimiento migratorio y dependiendo de la época habrá más o menos. Sus edades son variadas, oscilan entre los 7 y los 17 años, aunque también hay menores de 7 años, entre más pequeño el niño o la niña más precaria será su actividad laboral por la falta de experiencia y de escolaridad, las personas adolescentes suelen contar con “mejores” condiciones.

También hay niños, niñas y adolescentes que trabajan en el basurero y como cargadores en el mercado. Sus condiciones de trabajo son inhumanas e insalubres. Trabajan alrededor de 10 horas buscando alimentos o material reciclable en la basura, expuestos al calor, a animales, a materiales tóxicos, entre otros peligros. La mayoría es de Guatemala, pero también hay niños, niñas y adolescentes mexicanos. Recientemente el ayuntamiento prohibió la presencia de personas menores de edad en los basureros, sin embargo no propuso alternativas para contrarrestar la problemática<sup>65</sup>, lo que ocasiona que los niños, niñas y adolescentes se desplacen a otros lugares similares o que se camuflen de diferentes maneras, exponiéndose aún más a los diferentes peligros.

Algunos niños, niñas y adolescentes sufren de abusos verbales y físicos por parte de sus empleadores, también los castigan reduciéndoles de su salario o no reconociéndoles días trabajados. Sus condiciones de vida son sumamente precarias, viven con amigos, familiares o empleadores. Los que se dedican a limpiar parabrisas en los cruceros viven en casas destruidas o en los estacionamientos de transporte público. Cuando viven con sus parientes suelen ser víctimas de violencia intrafamiliar y cuando el empleador les da alojamiento, generalmente les pide que hagan trabajos extra, sin recibir pago adicional.

La alimentación no es adecuada y muchos pasan hambre. “No es de sorprender que los NNA presenten síntomas de mala salud y desnutrición, producto de la mala alimentación y el constante movimiento y esfuerzo físico que realizan durante el día. Aun así, cuando se les pregunta sobre este tema, aseguran que en ningún momento se han enfermado de nada y muy pocos dicen haber tenido molestias en los pies o la espalda por caminar y cargar los productos”<sup>66</sup>.

Sus medios de diversión y esparcimiento son sumamente limitados: jugar fútbol, platicar con otros niños, niñas y adolescentes en similar situación, etc. Las relaciones sociales entre ellos y ellas son importantes y por lo general trabajan en parejas o en pequeños grupos de su misma nacionalidad y pocas veces con mexicanos en situaciones similares. También se dan situaciones de violencia y agresión entre ellos<sup>67</sup>. Es común que aprendan a tomar licor desde muy pequeños y/o a inhalar sustancias adictivas.

64 Ibidem.

65 Ibidem, p. 86.

66 Ibidem, p. 96.

67 Ibidem, p. 100.



Son pocos los niños, niñas y adolescentes en situación de calle que presentan un aspecto desaliñado y sucio (especialmente los mendigos y limpiaparabrisas), en la mayoría se aprecia un significativo cuidado en su aspecto, suelen comprarse ropa, calzado y otros tipos de accesorios, así como cosméticos y perfumes, algunos inclusive tienen teléfonos celulares lo cual les hace distinguirse frente a los demás.

“Además de los abusos físicos y verbales que padece la niñez migrante dentro como fuera de su grupo social, otra forma de maltrato es la actitud indiferente que demuestran los habitantes de la ciudad, la cual suele pasar desapercibida debido a que es practicada cotidianamente. Esta actitud puede interpretarse como un sentido de rechazo hacia lo que es diferente, hacia el otro, y que se considera inferior. Por lo tanto, también es un acto de discriminación social”<sup>68</sup>.

**Trabajo doméstico.** Es una de las ocupaciones con mayor demanda y oferta en la región fronteriza de Chiapas. Es fundamentalmente desempeñada por niñas y adolescentes guatemaltecas, al punto que “hay quienes dicen que contratar a una mexicana puede resultar ‘un lujo’, porque exigen un mejor salario y que se cumplan los acuerdos del contrato (en cuanto a las labores y el horario establecido)”<sup>69</sup>.

Las niñas y adolescentes tienen desde 12 años (o menos) y son traídas por algún familiar, amiga o vecina. En algunos casos, hay adultos que realizan las labores de intermediación (colocación, negociación de las condiciones de trabajo, proveer el transporte, etc.). Cuando las niñas no cuentan con intermediarios, se trasladan a la ciudad y recurren a una serie de estrategias para conseguir empleo, como ir al parque central. El parque central es un lugar clave tanto para las relaciones sociales como para buscar trabajo como trabajadora doméstica y para negociar las condiciones con la futura empleadora. Para generar mayor confianza es común que la empleadora le pida a otra trabajadora doméstica que establezca la comunicación inicial con las niñas y adolescentes y las persuada de tomar el trabajo. Es común que se negocien unas condiciones, que después no son cumplidas por los empleadores.

El horario es de alrededor de diez horas al día, la mayoría duerme en el trabajo. Para algunas sus condiciones suelen ser muy precarias, como dormir en un colchón en el piso de la cocina, pero otras tienen su cuarto privado y son bien tratadas<sup>70</sup>.

No cuentan con ningún tipo de seguro o asistencia médica. Estas niñas y adolescentes están expuestas a diversos tipos de abusos y violencia. Es común que sean acusadas de hurto por parte de las empleadoras, para poder despedirlas sin pagarles el salario por el tiempo trabajado, sin embargo, también se recogieron testimonios de niñas que manifestaron haber tenido una buena experiencia<sup>71</sup>.

68 Ibidem, p. 103

69 Ibidem, p. 107.

70 Girón, op. cit., p. 267.

71 OIM, op.cit.



Llama la atención que en la mayoría de entrevistas realizadas a niños, niñas y adolescentes, como parte del estudio de OIM, afirmaron estar contentos de realizar una actividad laboral, de sentirse útiles de ganar dinero y de poder colaborar con su familia. Este tipo de hallazgos refleja que la experiencia migratoria, inclusive en situaciones de alta vulnerabilidad, no es lineal y puede ser percibida como algo negativo o positivo.

El estudio de OIM realiza importantes contribuciones para analizar el impacto psicológico de la migración en niños, niñas y adolescentes. Este estudio se refiere al período de duelo migratorio, que es el proceso de reorganización en la persona que tiene lugar cuando se rompe o se pierde algo que es significativo para ella. Las entrevistas, por lo general, revelan que son niños tristes, introvertidos, forzados a actuar un papel de adulto, curtidos por el sol y por el trabajo. Sin embargo, también se recogieron testimonios de niños, niñas y adolescentes optimistas, emprendedores y valientes.

Aquí estuve...

Aquí voy...

Aquí estoy



# Principios que se derivan de los instrumentos internacionales, incorporados en las legislaciones nacionales



Ante el panorama descrito, cabe preguntarse ¿cuál es la respuesta institucional? ¿Qué se ha hecho para proteger los derechos de este importante contingente de niños, niñas y adolescentes migrantes que se enfrenta a múltiples riesgos y amenazas? Es indudable que existe una obligación ineludible por parte de los Estados, pues el perfil de la niñez migrante arriba descrito, demuestra que es obligada a salir de su medio, en busca de mejores condiciones de vida e, inclusive, de los medios básicos para sobrevivir. Si, como afirman los estudios y las estadísticas, está en aumento el número de niñez y adolescencia migrante no acompañada, es reflejo de que los Estados no están siendo exitosos en su tarea de proveer las condiciones para el desarrollo de la niñez y adolescencia, lo cual está estrechamente ligado con el acceso a recursos y oportunidades de parte de sus familias: empleo digno, vivienda, acceso a servicios de salud, educación, seguridad, etc. La tarea de proteger los derechos de la niñez y adolescencia migrante no solo corresponde al Estado que expulsa, sino también al que sirve de tránsito y al que recibe a esta población.

El deber de los Estados, y de la sociedad en general, de proteger los derechos y asegurar las condiciones para el desarrollo de la niñez y adolescencia está plasmado en el marco jurídico internacional y en las Constituciones de todos los países de la subregión. A continuación se hará un rápido recuento de los principios del derecho internacional que están incorporados en las legislaciones nacionales en dos áreas clave para la niñez y adolescencia migrante: la protección integral, y, la prohibición del trabajo infantil y de sus peores formas, así como la regulación para la protección de la persona adolescente trabajadora. Tras presentar un somero resumen de esos principios, se describirán algunas iniciativas o políticas públicas, destacando algunas de las que han dado buenos resultados –o que pueden dar buenos resultados- y puntualizando las limitaciones y los retos.

### a. Protección integral de la niñez y adolescencia

El marco internacional de los derechos humanos y, particularmente la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), contiene una serie de disposiciones que establecen la protección de la niñez migrante y, en particular a aquella en situación de mayor vulnerabilidad (como la no acompañada, la que migra para trabajar por debajo de la edad mínima o poniendo en peligro su salud y desatendiendo la educación, etc.). “La Convención refleja el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y reafirma la existencia de un conjunto de derechos humanos y libertades básicas que trasciende las fronteras, y que todos pueden ejercer, más allá de su situación migratoria o nacionalidad, por su sola condición de seres humanos”<sup>72</sup>.

La CDN es un catálogo completo de los derechos humanos de las personas menores de 18 años, todos los cuales deben garantizarse para la niñez migrante. La CDN, además, contiene algunas disposiciones específicas dirigidas a este segmento de la población:

- Toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva (art. 10 inc. 1 CDN).
- El derecho del niño cuyos padres residan en Estados diferentes a mantener periódicamente relaciones personales y contactos directos con ambos padres y, con tal fin, los Estados “respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención” (art. 10 inc. 2, CDN).
- Los Estados deben adoptar medidas contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero. Para tal fin, los Estados promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o la adhesión a acuerdos existentes (art. 11 CDN).
- Los Estados adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos correspondientes reciba la protección y asistencia humanitaria adecuada (art.22).

El Comité de Derechos del Niño, en sus observaciones concluyentes relacionadas con los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional<sup>73</sup>, señala que las disposiciones clave de la CDN para la protección de los derechos de la niñez en el contexto de la migración

<sup>72</sup> Feuk, Rut, et.al.: op. cit. , p. 7.

<sup>73</sup> CRC Committee: *The rights of all children in the context of international migration*, Concluding Observations of the CRC Committee, UNICEF-DPS, 17 September, 2012.

internacional, son las siguientes: artículo 2 referido a la no discriminación y a asegurar la aplicación de la CDN a cada niño sujeto a la jurisdicción de un Estado; artículo 7 sobre el derecho a la inscripción del nacimiento; artículo 8 sobre el derecho a la identidad y a la nacionalidad; artículo 10 sobre la reunificación familiar; artículos 24, 26 y 28 sobre los derechos a la salud, la seguridad social y la educación; artículo 30 sobre los derechos de las minorías; artículo 37 referido al tratamiento que el sistema penal debe dar a la persona menor de edad.

Otros instrumentos internacionales, específicamente dirigidos a proteger y garantizar los derechos de las personas migrantes y de las personas apátridas, también son relevantes (Tabla 10) y han sido ratificados por la mayoría de los países de la región. Estos son, además de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>74</sup>, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>75</sup>, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas<sup>76</sup> y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia<sup>77</sup>.

**Tabla 10. América Central y México: fechas de ratificación de instrumentos internacionales relacionados con la protección a niños, niñas y adolescentes migrantes**

| País        | Conv. sobre los Derechos del Niño <sup>1</sup> | Conv. Int. Protección Trabajadores Migratorios <sup>2</sup> | Conv. Estatuto Refugiados y su protocolo <sup>3</sup> | Conv. sobre el Estatuto de los Apátridas <sup>4</sup> | Conv. para reducir casos de apatridia <sup>5</sup> |
|-------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Costa Rica  | 21/8/1990                                      | -                                                           | 28/3/1978                                             | -                                                     | 2/11/1977                                          |
| El Salvador | 10/7/1990                                      | 14/3/2003                                                   | 28/4/1983                                             | -                                                     | -                                                  |
| Guatemala   | 6/6/1990                                       | 14/3/2003                                                   | 22/9/1983                                             | 28/11/2000                                            | 19/07/2001                                         |
| Honduras    | 10/8/1990                                      | 9/8/2005                                                    | 23/3/1992                                             | -                                                     | -                                                  |
| México      | 21/9/1990                                      | 8/3/1999                                                    | 7/6/2000                                              | 7/06/2000                                             | -                                                  |
| Nicaragua   | 5/10/1990                                      | 26/10/2005                                                  | 28/3/1980                                             | -                                                     | -                                                  |
| Panamá      | 12/12/1990                                     | -                                                           | 2/8/1978                                              | 2/06/2011                                             | 2/06/2011                                          |

<sup>1</sup>[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en)

<sup>2</sup>[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en)

<sup>3</sup><http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0506>

<sup>4</sup><http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1247>

<sup>5</sup><http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1248>

74 Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

75 Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950.

76 Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954.

77 Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 30 de agosto de 1961 por una Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959 y nuevamente en 1961, en cumplimiento de la resolución 896 (IX) de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1954

El Comité de los Derechos del Niño en su 30° período de sesiones emitió la Observación N° 6 (2005) denominada “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”, cuyo objetivo es “poner de manifiesto la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados y separados de su familia, exponer la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados y otros actores para conseguir que esos menores tengan acceso a sus derechos y puedan disfrutar de los mismos, así como proporcionar orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de los referidos menores a la luz de todo el contexto jurídico que representa la Convención de los Derechos del Niño (...), con particular referencia a los principios de no discriminación, el interés superior del niño y el derecho de éste a manifestar libremente sus opiniones”<sup>78</sup>. Esta observación ha servido de guía para algunos países que han promovido reformas o diseñado políticas y programas de atención a la niñez migrante, como se verá más adelante.

De manera similar, en el 2008, el ACNUR emitió unas directrices sobre aspectos sustantivos y procedimentales “para llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado de forma sensible a los niños”, en vista de que la definición de refugiado contenida en el artículo 1(A)2 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, ha sido tradicionalmente interpretada a la luz de experiencias de personas adultas<sup>79</sup>. Además, el ACNUR cuenta con las Directrices para la determinación del interés superior<sup>80</sup>, las cuales buscan orientar sobre cómo hacer operativo el principio del interés superior.

Como ya se mencionó, la niñez migrante en condición de particular vulnerabilidad (no acompañada, con fines laborales, etc.) enfrenta múltiples amenazas y riesgos que atentan contra sus derechos más básicos. La observación N° 6 de la Comisión de los Derechos del Niño se aplica a los niños, niñas y adolescentes que han cruzado fronteras no acompañados o separados de su familia (no así a los desplazados internos o a quienes han migrado acompañados), sin embargo las orientaciones que ofrece también se pueden aplicar a niñez migrante acompañada que enfrenta una serie de vulnerabilidades (por ejemplo, cuando es parte del grupo familiar que busca trabajo temporal en otros países).

En ese sentido, la observación N° 6 destaca una serie de obligaciones jurídicas que los Estados deben atender, las cuales también están plasmadas en las legislaciones nacionales, en vista de que todos los países han ratificado la CDN y cuentan con legislación nacional que desarrolla los principios y garantías contemplados en ese instrumento. Para efectos de este rápido repaso comparativo sobre legislaciones nacionales, se hará alusión principalmente a las leyes de niñez

78 Comité de los Derechos del Niño: *Observación general N° 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39° período de sesiones, CRC/GC/2005/6, 1° de septiembre de 2005.

79 ACNUR: *Directrices de protección internacional: solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1 (A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, HCR/GIP/09/08, 22 de diciembre de 2009.

80 ACNUR: *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sección de Igualdad de Género, Niños y Desarrollo Comunitario, División de Servicios de Protección Internacional, Ginebra, 2008.



y adolescencia y algunas leyes de migración aprobadas recientemente y que contemplan esas obligaciones, a saber:

- Costa Rica: Código de la Niñez y la Adolescencia (N° 7739 de 6 de enero de 1998), en adelante “CNA-CR”, Ley General de Migración y Extranjería (N° 8764 del 19 de agosto de 2009)
- El Salvador: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto N° 839 de 16 de abril de 2009), en adelante “LEPINA-ES”
- Guatemala: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto N° 27-2003 de 4 de junio de 2003), en adelante “LPINA-GT”
- Honduras: Código de la Niñez y la Adolescencia (Decreto 73-96 de 5 de septiembre de 1996), en adelante “CNA-HN”
- México: Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000), en adelante “LPDNNA-MX”, Ley de Migración (Diario Oficial, 25 de mayo de 2011)
- Nicaragua: Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 287 de 24 de marzo de 1998), en adelante “CNA-N”
- Panamá: Código de la Familia (Ley N° 3 de 17 de mayo de 1994), en adelante “CF-P”

Las obligaciones jurídicas que tienen los Estados frente a la niñez migrante en condición de vulnerabilidad que está en sus territorios, están claramente incorporadas en las diversas legislaciones. La no discriminación (por ningún motivo, incluida la nacionalidad, la etnia, etc.), el interés superior como consideración primordial, garantizar los derechos a la vida, la supervivencia, el desarrollo, las garantías procesales que se deben mantener en todo proceso de protección que implica escuchar y tomar en cuenta las opiniones de las personas menores de edad, son algunas de esas obligaciones.

Sin embargo, el Comité de Derechos del Niño llama la atención sobre una serie de desafíos a los derechos humanos que afectan directamente a la niñez y adolescencia en el contexto de la migración internacional, entre los cuales se pueden citar los siguientes<sup>81</sup>:

- Criminalización de la migración irregular
- Carencia de enfoque de derechos humanos en la cooperación internacional
- No tomar en cuenta el interés superior de las personas menores de edad en las situaciones relacionadas con la migración
- Restricciones al derecho de la vida en familia y políticas restrictivas de reunificación familiar
- Ausencia del debido proceso en los procedimientos migratorios
- Detención por faltas migratorias
- Repatriación de niños, niñas y adolescentes migrantes sin tomar en consideración su interés superior
- Exclusión de la población migrante de los sistemas de protección de derechos de la niñez y adolescencia
- Negación del acceso a los derechos económicos, sociales y culturales y a los servicios básicos
- Ausencia de registros de nacimiento y situaciones de apatridia
- Ausencia de oportunidades para regularizar la situación migratoria
- Ausencia de sensibilización y capacitación por parte de las autoridades
- Vulnerabilidad de ser víctimas de explotación, abuso y trata
- Vulnerabilidad de las personas menores de edad que se quedan en los países de origen
- Insuficiente información sobre la migración internacional de la niñez y adolescencia

Las entrevistas realizadas en el marco de los estudios de OIM y OIT/UNICEF, mencionaron el tema de la dificultad de contar con los documentos legales de viaje y la fuerte tendencia a criminalizar la migración (en especial si es indocumentada).

81 Comité on the Rights of the Child: *The Rights of All Children in the Context of International Migration*, 2012 Day of General Discussion, Background Paper, 2012.

En relación con el primer desafío, en primer lugar hay que subrayar que toda persona menor de edad tiene derecho al libre tránsito, lo cual incluye salir de su país, este derecho está garantizado en las legislaciones nacionales (por ejemplo, art. 15 CNA-CR, art. 42 LEPINA-ES, art. 29 CNA-N). No obstante, las legislaciones también prevén mecanismos para evitar que los niños, niñas y adolescentes salgan del país de manera ilícita o para ser víctimas de delitos como la trata de personas. Estos mecanismos, establecen entre otros aspectos: la necesidad de contar con la autorización expresa del padre y de la madre, o en su defecto de la autoridad competente. Esta autorización se suele estampar en el pasaporte del niños, niñas y adolescentes o en algún documento avalado por un funcionario con fe pública (por ejemplo, un notario o abogado), todo ello implica una serie de trámites que se realizan en las oficinas administrativas correspondientes, generalmente localizadas en las ciudades o en las capitales de los países, además presupone la existencia de un certificado de nacimiento debidamente inscrito e implica gastos diversos (timbres, honorarios de notario, etc.). Si bien la finalidad de los trámites es garantizar que la salida del país de las personas menores de edad se realice en condiciones lícitas, para muchas personas estos trámites son inalcanzables, ya sea por la distancia de las oficinas administrativas, por los costos implicados, por la falta de escolaridad, etc. En los testimonios de muchos niños, niñas y adolescentes y de sus familias, en el marco de los estudios de OIM y OIT/UNICEF, se manifestó que la dificultad para obtener estos permisos obliga a las personas a realizar el viaje de forma indocumentada.

Los derechos de la niñez y adolescencia prevalecen sobre las medidas migratorias restrictivas. En los últimos tiempos, las políticas migratorias de los países receptores de migrantes, han cobrado un carácter particularmente restrictivo y represivo. Los países construyen cercas y alambradas en sus fronteras, endurecen las exigencias para permitir la entrada legal de inmigrantes, imponen sanciones severas a quienes incumplan estas exigencias, destacan funcionarios de seguridad y de policía a quienes ordenan resguardar las fronteras, los puntos de control, realizar operativos para encontrar migrantes indocumentados, los cuales son aprehendidos, privados de su libertad (en algunos casos en cárceles comunes y en otras en centros de aprehensión de migrantes que no distan mucho de las condiciones de una cárcel) y finalmente deportados. Se trata de una serie de medidas de corte represivo que llevan a criminalizar la migración irregular o indocumentada. Todo ello, sin embargo, no ha logrado frenar la migración, aunque sí la ha convertido en una empresa arriesgada y altamente peligrosa, sin mencionar a los traficantes y tratantes de personas que sacan ventaja de esta situación al aprovecharse de la situación de vulnerabilidad en que se coloca a los migrantes.

¿Cómo afecta a la niñez y adolescencia migrante y, muy en particular, a aquella en condición migratoria irregular esta situación?

La Observación N° 6 del Comité de los Derechos del Niños es tajante al señalar que: *“Los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior”*<sup>82</sup>. Esto significa que los niños, niñas y adolescentes no son sujetos de detención, rechazo o deportación.

En este mismo orden de ideas, la Observación N° 6 se refiere al respeto al principio de no devolución, resultante de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho humanitario y el relativo a los refugiados y, en particular, de las obligaciones recogidas en el artículo 33 de la Convención de 1951 sobre los Refugiados y en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura. En virtud de este principio “los Estados no trasladarán al menor a un país en el que haya motivos racionales para pensar que existe un peligro real de daño irreparable para el menor (...) sea en el país hacia el que se efectuará el traslado, sea a todo país al que el menor pueda ser ulteriormente trasladado”<sup>83</sup>. Este principio es de observancia obligatoria para todos los Estados.

La Ley de Migración de Costa Rica<sup>84</sup> ha incorporado este principio al disponer que:

- “En ningún supuesto podrán rechazarse personas menores de edad no acompañadas ni a las personas de las que no exista certeza de su mayoría de edad...” (Art. 65, párrafo 4° Ley de Migración, Costa Rica)
- “Será inadmisibles la solicitud de permanencia legal de la persona extranjera que haya ingresado al país o permanezca en él en condiciones contrarias a lo dispuesto en la presente Ley; se exceptúa de esta norma a las personas menores de edad... (Art. 68 Ley de Migración Costa Rica, el subrayado no es del original).
- “Las personas menores de edad no serán sujetos de deportación, ni expulsión del territorio nacional, salvo en resguardo de su propio interés” (Art. 185, párrafo 3° Ley de Migración de Costa Rica).

La Ley de Migración de México<sup>85</sup>, recientemente aprobada, da un paso más allá al disponer como sus principios: el respeto irrestricto a los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito (Art. 2 párrafo 3°

Ley de Migración, México). La norma en mención señala que: “En ningún caso una situación

82 Comité de los Derechos del Niño: *Observación general N° 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39° período de sesiones, CRC/GC/2005/6, 1° de septiembre de 2005, párrafo 86.

83 Comité Derechos del Niño: *Observación N° 6*, op.cit., párrafo 27.

84 Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica, N° 8764 del 19 de agosto de 2009.

85 Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de mayo de 2011.

migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada” (Art. 2 párrafo 3º, Ley de Migración, México). Además, establece que en los procedimientos aplicables a niños, niñas y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos (Art. 11, párrafo 2º, Ley de Migración México).

De manera contraria a estas disposiciones, los niños, niñas y adolescentes que fueron entrevistados con ocasión de los estudios de OIM y OIT/UNICEF señalaron, en diferentes testimonios, que han sido rechazados por las autoridades migratorias, detenidos y deportados. Un estudio realizado por CARE documenta casos de niños, niñas y adolescentes centroamericanos indocumentados que, en su tránsito por México con destino a Estados Unidos, experimentaron abusos de las autoridades en las cuatro etapas que vivieron una vez que fueron detectados por esas autoridades: aprehensión, detención, deportación y recepción<sup>86</sup>. Otro estudio realizado por UNICEF, profundiza en las implicaciones de la privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes migrantes<sup>87</sup>.

Esta situación lleva a considerar que en los países de la región no existe una armonización entre las leyes migratorias y las de niñez y adolescencia. Ello no implica, únicamente, la realización de reformas legales, sino asegurarse que los funcionarios migratorios (incluida la policía migratoria o de fronteras) conozcan de los derechos y garantías que aplican para las personas menores de edad, independientemente de su condición migratoria.

#### **b. Protección contra la explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil y regulación del trabajo adolescente**

Como se ha visto en las páginas precedentes, un grupo importante de niños, niñas y adolescentes emigra de sus países en busca de un trabajo y suele desempeñarse en las actividades más precarias y que mayor riesgo implican para su desarrollo integral. El Art. 32 de la CDN dispone:

*1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.*

86 CARE: *Niñez migrante: detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados*, Informe de investigación, Catholic Relief Services, Estados Unidos, 2009.

87 UNICEF: *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe*, Universidad Nacional de Lanus, Centro de Derechos Humanos, Re-impresión, Buenos Aires, 2011.

2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:

- a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
- b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
- c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Además, existen normas internacionales del trabajo específicamente dirigidas al tema del trabajo infantil.

La gran mayoría de los países ha ratificado los principales instrumentos de derecho internacional relacionados con el trabajo infantil y sus peores formas, con excepción de México que no ha ratificado el Convenio sobre la edad mínima (núm. 138), 1973, de la OIT (Tabla 11).

**Tabla 11. América Central y México: fechas de ratificación de los principales instrumentos de derecho internacional relacionados con el trabajo infantil y sus peores formas**

| Instrumento                                                                                          | Costa Rica | El Salvador | Guatemala  | Honduras   | Nicaragua  | Panamá     | México     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Convenio sobre la edad mínima, (núm. 138), 1973, OIT                                                 | 11/06/1976 | 23/01/1996  | 27/04/1990 | 09/06/1980 | 02/11/1981 | 31/10/2000 | -          |
| Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, (núm. 182), 1999, OIT                          | 10/09/2001 | 12/10/2000  | 11/10/2001 | 25/10/2001 | 06/11/2000 | 31/10/2000 | 30/06/2000 |
| Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer                 | 04/04/1986 | 14/11/1980  | 08/06/1981 | 03/03/1983 | 27/10/1981 | 29/10/1981 | 23/03/1981 |
| Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer          | 05/07/1995 | 13/11/1995  | 04/01/1995 | 04/07/1995 | 06/10/1995 | 26/04/1995 | 19/06/1998 |
| Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños | 09/09/2003 | 18/03/2004  | 01/04/2004 | 30/01/2008 | 12/10/2004 | 18/08/2004 | 04/03/2003 |
| Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), de la OIT            |            |             |            |            | 10/2012    |            |            |



**Trabajo infantil.** A la luz de los instrumentos de la OIT (Convenios núms. 138 y 182), se habla de trabajo infantil cuando las niñas, niños o las personas adolescentes realizan una actividad laboral:

- que es física, mental, social o moralmente perjudicial o dañina;
- que interfiere con su escolarización, privándoles de la oportunidad de ir a la escuela u obligándoles a abandonar las aulas;
- que les exige que intenten combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado.

Todos los países fijan como edad mínima para la admisión al trabajo o empleo los 14 años, se exceptúa Costa Rica que establece los 15 años como la edad mínima. En consecuencia, está absolutamente prohibido emplear a personas por debajo de esa edad, salvo algunas excepciones muy calificadas, que podrían aplicarse a niños y niñas mayores de 12 años, cuando se trate de trabajos ligeros que no interfieran con el derecho a la educación, como lo señala el Convenio núm. 138 y lo regulan algunas legislaciones, previo permiso de parte de la autoridad competente (así se admite en El Salvador, Guatemala y Panamá).

**Trabajo adolescente.** Las legislaciones regulan el trabajo de las personas adolescentes, mayores de 14 o 15 años y menores de 18, para lo cual disponen de un régimen especial que busca asegurar que el trabajo no interfiera con la salud y el derecho a la educación de las personas adolescentes. En ese sentido, se fija una jornada especial que, en la mayoría de los países, es de seis horas diarias, prohibiéndose el trabajo nocturno y la realización de jornadas extraordinarias.

Le corresponde a las Inspecciones de Trabajo velar por la aplicación de la legislación. Las legislaciones de los diferentes países, les asignan una serie de competencias. Además, en la mayoría de los países existen comisiones interinstitucionales y unidades especiales en los Ministerios de Trabajo que fijan las políticas y desarrollan acciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora (ver Tabla 12).

**Tabla 12. Comisiones interinstitucionales y unidades encargadas de la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Costa Rica</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora</li> <li>- Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil Y Protección del Trabajador Adolescente (OATIA)</li> </ul> |
| <b>El Salvador</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité Nacional de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil</li> <li>- Unidad de Erradicación del Trabajo Infantil</li> </ul>                                                                                                                                     |
| <b>Honduras</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Técnico contra el Trabajo Infantil</li> <li>- Programa para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil</li> </ul>                                                                                                                                       |
| <b>Nicaragua</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CNEPTI)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                |
| <b>Panamá</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité de Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección a la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT)</li> </ul>                                                                                                                                                         |

**Peores formas de trabajo infantil.** Según el Artículo 3 del Convenio núm. 182, la expresión “las peores formas de trabajo infantil” abarca:

- todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Los incisos a, b y c hacen alusión a delitos que se encuentran tipificados en la mayoría de las legislaciones, tanto en reformas recientes introducidas a sus Códigos Penales y sus Códigos Procesales Penales, como en leyes especiales contra la trata de personas u otras leyes conexas (Ver tabla 13).

**Tabla 13. América Central y México: legislación que tipifica delitos relacionados con las peores formas de trabajo infantil**

| País        | Ley                                                                                                                                                                                                                               | Principales características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Costa Rica  | Reforma al Código Penal: Ley contra la explotación sexual comercial de personas menores de edad, N° 7899 del 17 de agosto de 1999.                                                                                                | Reforma el Código Penal en su Título III sobre los “Delitos Sexuales”, introduce el delito de relaciones sexuales remuneradas con personas menores de edad, la producción y exhibición de pornografía que utilice la imagen de personas menores de edad.                                                                                                                                                                                                                                 |
|             | Ley de Fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad, N° 8590 del 30 de agosto de 2007.                                                                                                | Se crea el delito de tenencia de material pornográfico, se modifican algunos tipos penales en relación con circunstancias agravantes. Se incluyen reformas al Código Procesal Penal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|             | Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal, N° 8720 de 4 de marzo de 2009, La Gaceta N° 77 del 22 de abril de 2009. | Reforma el Art. 172 CP y tipifica la trata de personas con fines de explotación sexual, laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular. Las reformas al CPP introducen medidas de protección de víctimas y testigos.                                                                                                                                         |
|             | Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de personas (CONATT) (Ley N°9095, 2012).                                                                    | Se crea la CONATT.<br>Se refiere a la Política Nacional contra la Trata de Personas.<br>Se crea el Fondo nacional contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (FONATT).<br>Se aumentan las penas a los delitos relacionados con trata y tráfico, se crea el delito de explotación laboral (art. 189 bis CP).                                                                                                                                                           |
| El Salvador | Decreto 210 del 25 de noviembre de 2003.                                                                                                                                                                                          | Reforma el CP e introduce delitos de explotación sexual comercial: remuneración por actos sexuales o eróticos, determinación a la prostitución, utilización de personas menores de edad en pornografía, posesión de pornografía, etc.<br>Tipifica el delito de trata de personas, con fines de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, prácticas análogas a la esclavitud, extracción de órganos, adopciones fraudulentas o celebración de matrimonios forzados (Art. 367-B). |
|             | Decreto 458 de 7 de octubre de 2004. D. O. 207, Tomo N° 356 de 8 de Noviembre de 2004.                                                                                                                                            | Reforma el CPP para que el juzgamiento de los delitos contra la libertad sexual y la trata de personas, sea ante tribunal colegiado y no ante jurado, además se impuso la detención provisional para los imputados como medida cautelar.                                                                                                                                                                                                                                                 |

| País             | Ley                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Principales características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Guatemala</b> | Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, Decreto Número 9-2009.                                                                                                                                                                                                  | <p>Se agrega al CP el Capítulo VI “De los delitos de explotación sexual” que introduce los siguientes delitos: promoción, facilitación o favorecimiento de la prostitución; actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad; producción, comercialización y posesión de pornografía de personas menores de edad; turismo sexual, etc.</p> <p>Se crea la Secretaría contra la violencia sexual, explotación y trata de personas.</p> <p>Se establecen medidas de protección a víctimas.</p> <p>Se establece un proceso de repatriación para víctimas de trata.</p> <p>Creación del delito empleo de personas menores de edad en actividades laborales lesivas a su integridad y dignidad (art. 156 Bis).</p> <p>Delito de trata de personas, con fines explotación sexual, trabajos o servicios forzados, explotación laboral, mendicidad, cualquier forma de esclavitud, servidumbre, venta de personas, extracción de órganos, reclutamiento de personas menores de edad para grupos delictivos organizados, trámite irregular de adopción, pornografía, embarazo forzoso, matrimonio forzoso o servil (art. 202 ter CP).</p> |
| <b>Honduras</b>  | <p>Reforma al Código Penal de Honduras, Decreto 234-2005 de 30 de agosto de 2005, Diario Oficial La Gaceta N° 30920 de 4 de septiembre de 2006.</p> <p>Ley contra la trata de personas, Ley 59-2012 de 30 de mayo de 2012, publicado en La Gaceta núm. 32.865 de 6 de julio de 2012.</p> | <p>Se introduce al CP el Título II “Delitos de explotación sexual comercial”. Se tipifica el proxenetismo, la utilización de personas menores de edad en exhibiciones o espectáculos públicos o privados de naturaleza sexual; el acceso carnal o actos de lujuria con personas adolescentes realizados a cambio de pago o cualquier otra retribución en dinero o especie; el delito de pornografía; el turismo sexual, entre otros.</p> <p>Se crea la Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas (CICESCT).</p> <p>Se crea el Fondo para la atención de víctimas de la trata de personas y actividades conexas (FOAVIT).</p> <p>Se establecen medidas de prevención, de atención y protección a víctimas, del acceso a la justicia, del proceso de reintegración.</p> <p>Se introduce una nueva tipificación del delito de trata de personas, que deroga el art. 149 del Decreto 234-2005 que reformó el Código Penal.</p>                                                                                                                                                                      |
| <b>Nicaragua</b> | Código Penal, Ley N° 641 de 13 de noviembre de 2007, publicado en La Gaceta Núms. 83 a 87 del 5 al 9 de mayo de 2008.                                                                                                                                                                    | <p>Contempla los delitos de: explotación sexual, pornografía y acto sexual con adolescentes mediante pago (Art. 175 CP), promoción del turismo con fines de explotación sexual (Art. 177 CP), proxenetismo agravado (Art. 179 CP), rufianería (Art. 180 CP), etc.</p> <p>Se tipifica la trata de personas con fines de esclavitud, explotación sexual o adopción.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

| País   | Ley                                                                                                                                                                            | Principales características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Panamá | Ley N° 16 de 31 de marzo de 2004.                                                                                                                                              | Medidas de protección a víctimas, creación de la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|        | Ley N° 14 de 18 de mayo de 2007 que adopta el Código Penal.                                                                                                                    | Capítulo II: Corrupción de personas menores de edad, explotación sexual comercial y otras conductas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|        | Ley N° 79 de 9 de noviembre de 2011 sobre trata de personas y actividades conexas.                                                                                             | Adopta medidas de prevención de la victimización y revictimización y la protección y asistencia a las víctimas y posibles víctimas de trata de personas. Se eleva a tema de Estado la política nacional contra la trata de personas, se crea una comisión nacional. Crea delitos de trata de personas con fines de explotación, servidumbre sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular (art. 456-A).                     |
| México | Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de esos delitos, DOF 14-06-2012. | Tiene por objeto: prevención, investigación y sanción de los delitos de trata de personas, establece los tipos penales, determina los procedimientos aplicables, protección y asistencia a víctimas, mecanismos para tutelar el libre desarrollo de NNA, reparación. Trata con fines de esclavitud, explotación sexual, explotación laboral, trabajo o servicios forzados, mendicidad forzada, utilización de personas menores de 18 años en actividades delictivas, adopción ilegal, matrimonio forzoso o servil, tráfico de órganos, experimentación biomédica. |

Fuente: Adaptado y actualizado de: OIT: Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), San José, 2009.

**El trabajo peligroso.** El inciso d. del Convenio núm. 182 se refiere al trabajo peligroso, que ya había sido prohibido por el Convenio núm. 138, el cual dispone que “la edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, no deberá ser inferior a los dieciocho años” (Art. 3 Convenio núm. 138). A la luz del Convenio núm. 182 los trabajos peligrosos (es decir, aquellos que por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo, es probable que dañen la salud, la seguridad o la moralidad de los niños) deberán ser determinados por la legislación nacional o la autoridad competente, mediante listados de trabajos peligrosos que todos los países ya han aprobado, con excepción de México.

Así, por ejemplo, las siguientes actividades están incluidas en casi todos los listados y son consideradas como peligrosas por su naturaleza o por las condiciones en que se realizan:

— Algunos trabajos, tareas o actividades peligrosas por su naturaleza:

- ❖ Minas, canteras, subterráneos.
- ❖ Que impliquen contacto con químicos y similares.
- ❖ Manejo de sustancias explosivas.
- ❖ Utilización de equipo pesado.
- ❖ Utilización de máquinas aplastantes y cortantes.
- ❖ Exposición a ruidos.
- ❖ Exposición a temperaturas extremas.
- ❖ Electricidad.
- ❖ Producción, repartición de bebidas alcohólicas.
- ❖ Bajo el agua.
- ❖ Contacto o exposición a agentes biológicos.
- ❖ En ambientes nocivos.
- ❖ Que impliquen el cuidado de otras personas.
- ❖ Que impliquen el traslado de objetos de valor.
- ❖ Labores de vigilancia.
- ❖ Trabajo en la calle y vías públicas.

— Algunos trabajos, tareas o actividades peligrosas por su condición:

- ❖ Posturas ergonómicas inadecuadas.
- ❖ Servicio doméstico.

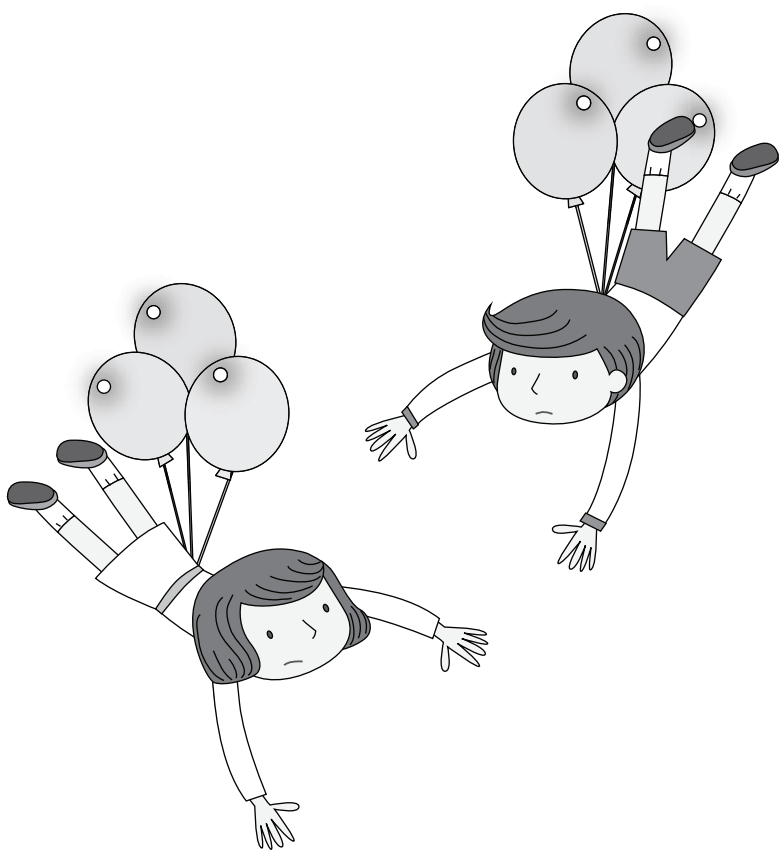


- ❖ Tareas complejas.
- ❖ Tareas agropecuarias sin condiciones de seguridad.
- ❖ Jornadas superiores a las permitidas por la legislación.
- ❖ Trabajo nocturno.
- ❖ Trabajos que impidan el acceso a la educación.
- ❖ Trabajos que provoquen el desarraigo, la pérdida de identidad, etc.

En términos de políticas públicas para erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente, los países de América Central cuentan con Hojas de Ruta para lograr la eliminación de las peores formas del trabajo infantil para el año 2015 y el trabajo infantil en su totalidad para el 2020, las cuales se enmarcan en la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente, adoptada en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT en Brasilia en 2006, y es una estrategia articulada de políticas que combina acciones en el campo económico, legal, institucional y del mercado laboral con el propósito de avanzar en la promoción del trabajo decente en los países de las Américas. Cada país ha fijado sus estrategias y metas concretas, de acuerdo con su realidad, teniendo en común dos metas políticas: eliminar las peores formas de trabajo infantil para el 2015 y eliminar el trabajo infantil en su totalidad para el 2020.

Por su parte, México cuenta con la Política para la Prevención del Trabajo Infantil y la Protección de Menores Trabajadores en Edad Permisible, que se enmarca en su Plan Nacional de desarrollo 2007-2012 y en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social del mismo período, su objetivo es “desarrollar una estrategia interinstitucional con una perspectiva de derechos humanos y de género, que fomente el compromiso de diferentes sectores de la sociedad para erradicar el trabajo de los menores de 14 años, y proteger a los menores trabajadores en edad permitida, en cumplimiento a la legislación laboral nacional e internacional”.

Como se puede ver de este rápido recorrido, los países de la región cuentan con legislación, instituciones y políticas dirigidas a la eliminación del trabajo infantil y de sus peores formas, así como la protección de las personas adolescentes trabajadoras. No obstante, en la práctica estos instrumentos –aunque son de aplicación general- poco se han aplicado para la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes trabajadores; las particularidades de esta población (por ejemplo, su condición migratoria irregular) requieren el diseño e implementación de acciones específicas basadas en la legislación nacional e internacional. En ese sentido, son pocos los ejemplos existentes en la región, como se verá más adelante.



# Políticas y acciones institucionales: logros y desafíos



## a. La prevención: el derecho a no migrar

Como ya se ha mencionado, las legislaciones de niñez y adolescencia de todos los países establecen de manera clara y contundente el deber de los Estados de asegurar el desarrollo pleno de la niñez y adolescencia, en particular, de aquella que está en situaciones de vulnerabilidad. Si bien, como también ya se dijo, los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al libre tránsito y se protege su derecho a salir de su país, este derecho se complementa con la protección frente a circunstancias y situaciones que le obligan a salir de su país, es decir, que lo expulsan.

Las políticas de prevención pasan por establecer medidas de corto, mediano y largo alcance que aborden, entre otros, los siguientes aspectos:

- Económicos: falta de oportunidades laborales para las personas adultas, que resuelvan el problema del desempleo y del subempleo.
- Educativos: acceso pleno a la educación de calidad, adaptada a las necesidades especiales de cada población y con contenidos pertinentes según cada contexto.
- Salud: servicios accesibles y adecuados al contexto y al ciclo de vida de cada segmento de la población.
- Seguridad: abordaje integral de violencia delincuencial, violencia intrafamiliar y de género, transformación de la cultura de la violencia.
- Ambientales: manejo adecuado del riesgo relacionado con desastres naturales, cambio climático, contaminación, etc.
- Igualdad y equidad.

Estos aspectos están contemplados en las leyes de niñez y adolescencia que son los referentes obligados de las políticas de niñez y adolescencia, las cuales también deben permear las políticas nacionales de desarrollo.

Actualmente, aunque existen diferentes políticas y acciones sectoriales (como se mencionará más adelante) dirigidos a la niñez y a la adolescencia, el tema migratorio apenas empieza a ser mencionado en algunos instrumentos de política pública.

La Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 (PNNA) de Costa Rica, se define como un “marco político de largo plazo, (que) establece la dirección estratégica del Estado costarricense en la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes”. La aspiración de la política es “Al 2021, Costa Rica espera haber alcanzado el nivel de una nación capaz de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de la niñez y la adolescencia, y hacer de todo el territorio un ambiente o entorno de protección integral, participación y desarrollo efectivo de los niños, niñas y adolescentes que lo habitan”. Los niños, niñas y adolescentes migrantes están mencionados en diferentes partes de la política, considerando que Costa Rica es un país esencialmente receptor de migrantes, el énfasis es hacia la integración y la protección especial. En el balance global se reconocen las brechas de equidad que afectan a los grupos más vulnerables, entre los que se menciona a los pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes, mujeres, niños, niñas y adolescentes con discapacidad y los que viven o trabajan en las calles. Se reconoce, entre los principios de la política la igualdad, la no discriminación, que implica reconocer que la población menor de edad de Costa Rica es heterogénea y que debe promoverse la inclusión en los programas sociales, así como su integración social, fomentando el respeto a la diversidad y a la aceptación de las diferencias. La niñez y adolescencia migrante se considera, en especial, en las siguientes áreas:

- Educación. Se establece que la educación contextualizada debe reconocer las necesidades específicas de las distintas poblaciones y reconocer el derecho a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo costarricense y que el estado deberá eliminar toda referencia estigmatizante a grupos poblacionales que acceden al sistema educativo y deberá garantizarles el derecho a la educación.
- Cultura, juego y recreación. Fomento a la integración e inclusión de la población menor de edad migrante y con estatus de refugiada.
- Protección especial. Protección a víctimas de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas menores de edad.

En El Salvador, la Política Nacional para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, reconoce la migración de niños, niñas y adolescentes y la dinámica que la caracteriza, se realiza un recuento de los casos asistidos por el ISNA y en la sección de protección especial se refiere a la protección y asistencia humanitaria para víctimas de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas menores de edad. Llama la atención que al ser El Salvador un país eminentemente

expulsor de población, no se establezcan lineamientos claros de políticas para prevenir la expulsión, tampoco se reconoce la situación de niños, niñas y adolescentes de padres migrantes que permanecen en el país. La Ley de Protección Integral de la Niñez establece que el Estado “deberá establecer y desarrollar acciones y medidas que permitan: la atención y protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes y el desarrollo de planes de cooperación internacional para el retorno de personas” (art. 41 párrafo final), sin embargo aún está pendiente la formulación de políticas integrales en ese sentido.

En Nicaragua, el Programa Amor (2007), tiene como finalidad la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y los y las jóvenes y asegurar a los niños y niñas el acceso a la salud, a la seguridad, al deporte, al arte, y a la recreación. Tiene seis ejes de trabajo, el eje 6 se refiere a asegurar los derechos de los hijos e hijas de nicaragüenses que han tenido que migrar o están privados de libertad y pone el énfasis en los niños, niñas y adolescentes de padres migrantes que se quedan en el país, en conjunto con los hijos e hijas de padres y madres, privados de libertad. El Programa se refiere a dos situaciones (migración y privación de libertad) muy distintas y complejas, que deberían tratarse de manera separada, aunque siempre desde una perspectiva integral de derechos, pero el tratamiento similar puede llevar a una visión penal o represiva de la migración, lo cual es a todas luces inconveniente. El Programa Amor propone:

- Crear una red de atención territorial a nivel nacional identificando a 10.000 niños, niñas adolescentes y jóvenes que carecen de la protección y orientación de personas adultas idóneas.
- Las familias se identificarán con el apoyo de migración y del sistema penitenciario.
- Las trabajadoras sociales en todo el territorio nacional van a hacerse responsable de apoyar y orientar a estos niños, adolescentes y jóvenes en cuanto a:
  - ❖ Se va a prevenir factores de riesgo físico, moral y espiritual mediante sesiones individuales y grupales de orientación organizadas en conjunto con redes de voluntarios de las iglesias.
  - ❖ Se va a promover el acercamiento con tíos, abuelos u otros parientes, mediante la organización de encuentros familiares sistemáticos a fin de fortalecer su sentido de pertenencia familiar y para que puedan contar con un referente donde recurrir en caso de necesidad.
  - ❖ Mediante la implementación de un sistema de trabajo comunitario se establecerán redes de apoyo, detectando una familia solidaria que viva cerca y que esté dispuesta a orientar y asesorar a los niños y jóvenes.
  - ❖ Se va a asesorar a los grupos familiares para el uso adecuado de las remesas y para prevenir el consumo de alcohol, drogas y cigarrillos.

- ❖ Se va a garantizar atención especializada a aquellos adolescentes y jóvenes que presenten problemas de salud física o psicológica.
- ❖ Se va a brindar asesoría directa a jóvenes hombres y mujeres para la prevención del embarazo adolescente.
- ❖ Se van a organizar grupos por edades en las comunidades donde hay varios grupos familiares sin adultos para que compartan y se apoyen mutuamente.
- ❖ Promover métodos de comunicación efectivos con los padres en el exterior para que compartan dudas e inquietudes y puedan mantener y fortalecer los lazos afectivos.

Este programa, aunque reconoce el impacto de la migración en niños, niñas y adolescentes, no establece medidas para evitar la expulsión de personas menores de edad.

Al lado de las políticas de niñez y adolescencia, la migración de niñez y adolescencia también debe abordarse desde el ámbito de las políticas migratorias, no solo de los países receptores, sino también de países de tránsito y de origen. En la actualidad pocos países cuentan con políticas migratorias integrales. Como se ha mencionado, recientemente se han promulgado leyes migratorias que sientan las bases para ese tipo de políticas. Estas leyes son de Costa Rica y México.

En Costa Rica, la Ley de Migración del 2009, que ya ha sido mencionada, contempla expresamente que “Las personas costarricenses tienen derecho a no migrar. Para ello, el Estado procurará el crecimiento económico y el desarrollo social equilibrado en las distintas regiones del país, evitando que haya zonas expulsoras de población” (Art.1 párrafo 2º). Este objetivo es reiterado en el Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería número 8764 a las Personas Menores de Edad, que en su Art. 2 señala: “Las personas menores de edad costarricenses tienen derecho a no migrar; para ello, el Estado procurará el crecimiento económico y el desarrollo social equilibrado, en las distintas regiones del país, evitando que haya zonas expulsoras de población”. El Título II de la Ley de Migración costarricense se refiere a los principios generales de la política migratoria, entre los cuales está la integración de las personas migrantes al desarrollo del país. Cabe resaltar el siguiente principio: “Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales en esta materia. Se tendrá especialmente en cuenta el interés superior de estas personas” (Art. 6 inciso 7).

La Ley de Migración de México señala que le corresponde al Poder Ejecutivo determinar la política migratoria del país en su parte operativa y establece sus principios, entre los cuales se destacan los siguientes:



- Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros.
- Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio.
- Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de las personas.
- Responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio.
- “Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país”.
- Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país con base en el multiculturalismo y la libertad de elección y el pleno respeto de las culturas y costumbres de sus comunidades de origen, siempre que no contravengan las leyes del país.

Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional.

Además de estar incorporadas en las políticas de niñez y adolescencia y en las migratorias, la prevención debe ser un tema prioritario de la agenda pública en la que confluyen las diversas instituciones encargadas de educación, salud, seguridad, cultura, deportes, ambiente, etc. Las instituciones rectoras en el ámbito de la niñez y adolescencia desempeñan un papel sinérgico y articulador, al lado de espacios de coordinación en materia de migración que se han creado en diferentes países de la subregión (ver Tabla 14).

**Tabla 14. América Central y México: Instituciones protectoras de derechos de niñez y adolescencia y espacios de coordinación en el tema de migración**

| País        | Niñez y adolescencia                                                                   | Espacio de coordinación en el tema migración                                                                          |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Costa Rica  | Patronato Nacional de la Infancia (PANI)                                               | Comisión Interinstitucional de Asuntos Migratorios (CIAM)                                                             |
| El Salvador | Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) | Centro de Atención Integral para Migrantes (CAIM)                                                                     |
| Guatemala   | Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS)                                 | - Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA)<br>- Mesa Nacional para las Migraciones (MENAMIG) |
| Honduras    | Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)                                   | Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH)                                                              |
| México      | Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)                     | Mesa Interinstitucional de Diálogo sobre niñas, niños y adolescentes no acompañados y mujeres migrantes               |
| Nicaragua   | Sistema Nacional para el Bienestar Social (SNBS)                                       | _____                                                                                                                 |

#### **b. Detección, protección especial, determinación del interés superior, repatriación**

Al detectar a una persona menor de edad migrante en situación de vulnerabilidad, es obligación de todo funcionario público (p. e. oficial de migración, policía, inspector de trabajo, etc.) brindar protección inmediata, documentar y referir a la institución encargada de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Este procedimiento aplica independientemente de la condición migratoria de la persona menor de edad y de si ha ingresado por un puesto migratorio regular o por un área no habilitada (punto ciego).

Una vez realizada la referencia a la institución de niñez y adolescencia, es el deber de ésta iniciar un proceso de protección especial, cuyo objetivo es restituir los derechos de la persona menor de edad, identificar cuál opción (integración, repatriación o reasentamiento) es el resultado de la determinación de su interés superior, así como promover si la reunificación familiar procede o no. Por lo tanto, esas medidas de protección dependerán de si se trata de una persona menor de edad migrante no acompañada o si forma parte de una familia que ha ingresado al país para realizar trabajo temporal, etc.

68

Este procedimiento se deduce claramente de los principios y normas contemplados en las leyes de niñez y adolescencia de todos los países de la subregión. Sin embargo, testimonios de los niños, niñas y adolescentes migrantes de los estudios de OIM y OIT/UNICEF revelan muchas deficiencias en su aplicación y que son comunes los abusos y atropellos a los derechos de esta población.

No obstante, también ha habido algunos avances que vale la pena destacar, por ejemplo: los procedimientos consagrados en las leyes de migración de Costa Rica y México, la elaboración de protocolos por parte de la Dirección General de Migración de Costa Rica y los Protocolos para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata vigentes en Centroamérica, son algunos en ese sentido.

#### **i. La determinación del interés superior de la persona menor de edad en las legislaciones migratorias de Costa Rica y México**

Las leyes de migración de Costa Rica y de México, antes citadas, se refieren expresamente a la necesidad de determinar el interés superior de las personas menores de edad en el proceso de protección y de tomar las decisiones respectivas en relación a si serán retornados a sus países de origen o si deben analizarse otras opciones (como integrarse en el país receptor o en otro país). El Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería número 8764 a las Personas Menores de Edad de Costa Rica define la determinación del interés superior de la siguiente manera:

*“Describe el proceso formal con lineamientos estrictos establecido para determinar el Interés Superior de una persona menor de edad con respecto a decisiones particularmente importantes que le afectan. Toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de dieciocho años, deberá considerar su interés superior, el cual le garantiza el respeto de sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del desarrollo pleno personal. La determinación del interés superior deberá considerar: a) su condición de sujeto de derechos y responsabilidades, b) su edad, grado de madurez, autonomía progresiva y demás condiciones personales, c) las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve, y d) la correspondencia entre el interés individual y el social”.*

Por su parte, la Ley de Migración de México señala, en su Art. 11 párrafo segundo, que en los procedimientos aplicables a niños, niñas y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos. El Reglamento de la Ley de Migración de ese país, se refiere al procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados.

En el año 2005 el DIF creó una estrategia de atención a personas menores de edad, que implicó la construcción colegiada de un Modelo para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados<sup>88</sup>. Entre los pasos para la implementación de este modelo, está la creación de la figura del oficial de protección de la infancia (OPI) y la creación de un Comité para la determinación del interés superior del niño. El Art. 173 del

<sup>88</sup> DIF: Protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados: determinación del interés superior del niño, presentado en la Conferencia Regional de Migración, San José, Costa Rica, marzo 2012.

Reglamento de la Ley de Migración de México señala que en la valoración del interés superior de las niñas, niños o adolescentes no acompañados, se procurará lo siguiente:

- I. Obtener información sobre la localización de sus padres, o quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad, así como las razones por las cuales se encuentran separados de ellos;
- II. Identificar posibles situaciones de riesgo o de violación a sus derechos humanos que pudieran presentarse o que se hayan presentado en el país de origen o residencia habitual, o en el territorio nacional;
- III. Identificar cuando la niña, niño o adolescente sea ofendido, víctima o testigo de algún delito en el país de origen o residencia habitual o en el territorio nacional;
- IV. Determinar cualquier necesidad de protección internacional;
- V. Proponer alternativas de alojamiento temporal en instituciones públicas o privadas en donde se les pueda brindar una atención adecuada;
- VI. Tomar en cuenta la opinión y participación informada de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado durante todo el proceso en las decisiones que le conciernen, y
- VII. En caso de ser necesario, allegarse de la opinión de otros miembros de la familia, de personas cercanas o de instituciones involucradas en su atención.

#### **ii. Los protocolos para la protección de personas menores de edad migrantes del PANI-DGME, Costa Rica**

Con el Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería número 8764 a las Personas Menores de Edad de Costa Rica, antes mencionado se crea en la DGME instancias de decisión y coordinación para atender las funciones señaladas por ese Reglamento, como el Equipo de Respuesta para la Atención de Situaciones Migratorias Especiales (ESME), la Unidad Especializada para las Personas Menores de Edad (UEPME) y la Comisión Bipartita PANI-DGME.

Una de las acciones de estas instancias, ha sido la creación de un serie de protocolos cuyos objetivos son: orientar las acciones y definir las prioridades en la atención de las personas menores de edad, sensibilizar y promover la toma de conciencia de las y los funcionarios de la DGME y el PANI en la atención de personas menores de edad para un cumplimiento efectivo de sus derechos, y, consolidar procedimientos y mecanismos que permitan la respuesta accesible, efectiva, oportuna y ágil de la DGME y el PANI, que garanticen el cumplimiento de los derechos y el desarrollo integral de las personas menores de edad<sup>89</sup>.

89 Dirección General de Migración y Extranjería: *Protocolos para la protección de las personas menores de edad PANI-DGME*, presentado en la Conferencia Regional de Migración, San José, Costa Rica, marzo de 2012.

En ese sentido, se crean tres protocolos:

- Protocolo para la atención y protección de las personas menores de edad (PME) extranjeras no acompañadas o separadas, fuera de su país de origen. Su objetivo es establecer el procedimiento por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para regular la situación de las PME extranjeras no acompañadas o separadas, a fin de identificar y procurar una solución duradera que resuelva todas sus necesidades de atención y protección integrales y adecuadas por medio de la intervención interinstitucional, que considere sus opiniones y conduzca a resolver su situación.
- Protocolo para la atención de las personas menores de edad (PME) extranjeras, cuyos padres, madres, familiares o personas responsables se encuentran sometidos a un proceso de deportación. Su objetivo es establecer el procedimiento a seguir por parte de la DGME y el PANI, para atender la situación de PME extranjeras acompañadas, en aquellos casos en los cuales los padres, madres, familiares o personas responsables se encuentran sometidos a un proceso de deportación ante la DGME, a fin de garantizar su protección integral y la aplicación del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Protocolo de regularización de la permanencia de las personas menores de edad extranjeras bajo la protección del Patronato Nacional de la Infancia. Su objetivo es garantizarle a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo la protección del PANI, en condición migratoria irregular, su derecho fundamental a la identidad, a través del otorgamiento de un estatus migratorio legal que facilite su integración a la sociedad costarricense.

Estos protocolos contienen flujogramas con las acciones a tomar en cada uno de los casos que atienden, con las respectivas funciones de cada institución, los procedimientos y los plazos. Son mecanismos no solo de coordinación, sino de aplicación del interés superior del niño, niña o adolescente como parámetro fundamental.

### iii. Protocolos para la repatriación de NNA víctimas de trata

A partir del año 2005, y con el apoyo de la OIM, se han elaborado en todos los países de Centroamérica, Protocolos para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata. Estos instrumentos se formularon con base en consultas, reuniones y talleres con diversas instituciones públicas, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil<sup>90</sup>.

90 Los protocolos nacionales fueron publicados en el siguiente orden: Guatemala y Honduras, 2006; Costa Rica y El Salvador, 2007; Nicaragua, 2008.

Todos los países de la región son afectados por la trata, ya sea como países de origen, de tránsito o de destino. Las personas menores de edad están en una situación especialmente vulnerable a la trata de personas. Aunque no existen datos que cuantifiquen de manera exacta la problemática, es evidente que ésta ha aumentado, conforme aumentan las redes de crimen organizado, las condiciones de vida de un gran número de personas se deterioran y se profundizan las desigualdades, constituyéndose esta situación en un caldo de cultivo para la trata de personas, entre otros graves delitos.

Ha sido frecuente que las autoridades de un país detecten, por cualquier circunstancia, a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas, por lo general extranjeras, y se enfrenten ante la disyuntiva de cómo proceder. Los procedimientos variaban dependiendo del funcionario encargado (que puede ser de Migración, de Policía, cónsules, entre otros), inclusive muchas veces se procedía con su deportación inmediata y con ello se han violentado los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes e inclusive se las ha puesto en riesgo de ser nuevamente capturados por los tratantes o de hacer muy difícil el proceso de recuperación y de restitución del ejercicio de sus derechos.

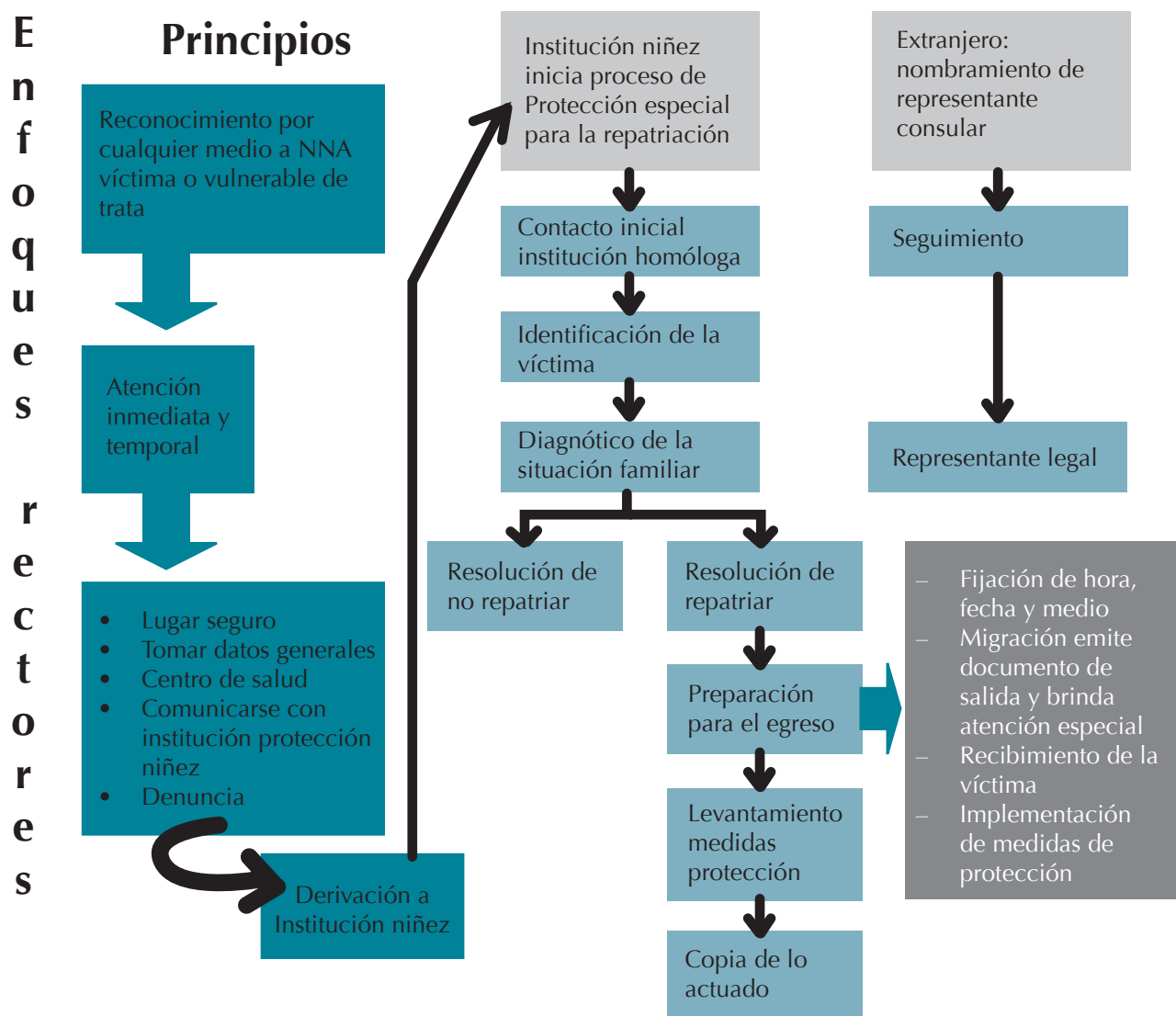
Las autoridades competentes de cada uno de los países requerían con urgencia un protocolo o manual inter-institucional de procedimientos que tuviera como objetivo primordial el respeto a los derechos humanos de esa niña, niño o adolescente e indicara los pasos a seguir cuando detectaban a una víctima de trata de personas. Es así como surge la necesidad de elaborar los protocolos de repatriación.

Estos protocolos se fundamentan en los instrumentos de derecho internacional que ya han sido mencionados y en la legislación nacional. Su objetivo es brindar lineamientos a las autoridades nacionales para que determinen, en cada caso concreto, si la repatriación es procedente y si está acorde con el interés superior de la persona menor de edad. Para ello, se establece un procedimiento en sede administrativa, acorde con el que ya está definido para la protección especial en la mayoría de los códigos de niñez y adolescencia, que se inicia con la detección o identificación de la víctima, continúa con la etapa de protección especial que se le debe brindar mientras se prolongue el procedimiento, la identificación y verificación de la nacionalidad, la comunicación entre las instituciones homólogas del país receptor y el que da protección a la víctima, la resolución de repatriación o no repatriación, la preparación para el egreso de la víctima del país que la protege (en caso de que proceda la repatriación), el recibimiento en el país receptor y el seguimiento en el país receptor.

Los protocolos nacionales son compatibles entre sí, puesto que se pretendía que los países contaran con procedimientos similares para la repatriación de niños, niñas y adolescentes. Por esta razón, todos parten del esquema-base que se presenta en el diagrama siguiente:



## Procedimiento para la repatriación de NNA víctimas de trata



Por otra parte, en el seno de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) se propuso la elaboración de unos “Lineamientos regionales para la protección especial en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas”, los cuales fueron elaborados y sometidos a conocimiento de los países miembros de la CRM. El proceso de elaboración contó con la asistencia técnica de ACNUR, OIM, OIT y UNICEF. Estos Lineamientos se aprobaron en abril del 2007 en el marco de la XII CRM celebrada en Nueva Orleans, Estados Unidos.

Los Lineamientos pretenden fomentar la colaboración entre los países miembros de la CRM “...y presentar guías para proceder desde la identificación o detección de una niña, niño o adolescente víctima de trata, así como acciones para realizar la repatriación y el traslado de la víctima, si se determina que es apropiado y que está acorde con su interés superior” (Art. 1).

Este conjunto de instrumentos –los protocolos a nivel nacional y los Lineamientos a nivel de los países miembros de la CRM– pretenden orientar y facilitar la tarea de la repatriación, enmarcándola en las acciones de protección que se debe brindar a toda víctima de trata y que establece el marco jurídico.

Una evaluación de los protocolos realizada en el año 2008<sup>91</sup>, determinó que estos son poco conocidos por los funcionarios y funcionarias competentes o que se requiere una mayor capacitación para su aplicación. También, se determinó que la falta de recursos (p.e. transporte, espacios físicos adecuados, teléfonos, etc.), así como la escasez de personal y los horarios de las instituciones, dificultan la aplicación adecuada de los protocolos

### **c. Reintegración en el país de origen o integración en el país receptor**

Una vez que la persona menor de edad ha sido repatriada a su país, o se ha decidido que permanece en el país receptor, es fundamental continuar con el proceso de protección dirigido a su reintegración local o a su integración en el país receptor. Las entrevistas y grupos focales de OIM y OIT/UNICEF revelaron que muchos niños, niñas y adolescentes que son retornados a sus lugares de origen vuelven a migrar hasta en tres ocasiones, esta es una señal preocupante, pues significa que los factores expulsivos que provocaron la migración se mantienen. En ese sentido, es vital la implementación de planes y acciones para restituir en el ejercicio de los derechos a niños, niñas y adolescentes migrantes en los campos de: educación, trabajo (si ha alcanzado la edad mínima de admisión al empleo), salud, recreación, seguridad, etc.

Un caso especial lo constituyen las personas menores de edad que forman parte de familias migrantes laborales temporales. En caso de que no hayan alcanzado la edad mínima de admisión al trabajo es preciso que se realicen los arreglos correspondientes para que reciban educación, acceso a servicios de salud, integración al país receptor, etc. Y en caso de que hayan alcanzado la edad para incorporarse al trabajo, hay que asegurar que éste se dé en las condiciones especiales en que lo establece la legislación, garantizando su derecho a la educación y a la salud.

A continuación se presentan ejemplos de experiencias que han sido positivas. Por un lado está el proyecto de retorno y reintegración de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados de El Salvador y por otro, la experiencia de México en la integración de niños, niñas y adolescentes que forman parte de familias migrantes laborales temporales, específicamente con su programa de educación para niños y niñas, hijos e hijas de migrantes laborales agrícolas temporales.

91 OIT, OIM: *Evaluación de los protocolos de repatriación de NNA víctimas de trata*, documento sin publicar, San José, 2008.

## Proyecto retorno y reintegración de niños, niñas y adolescentes no acompañados en El Salvador

Este proyecto, que se ha realizado de enero del 2010 a octubre del 2011, está dirigido a niños, niñas y adolescentes migrantes salvadoreños retornados vía aérea desde Estados Unidos<sup>92</sup>. Su objetivo es brindar asistencia a la reintegración a través de tres ejes: institucional y comunitario; educativo, salud y desarrollo integral; y, social y familiar. Sus componentes son: retorno a sus comunidades de origen y la reunificación familiar, reintegración social, prevención en comunidades y escuelas, investigación y monitoreo.

En la primera fase del proyecto se elaboró un plan piloto para la reintegración de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, que incluyó la elaboración de un “Manual de Reintegración de NNA migrantes retornados” y que benefició a 52 personas menores de edad. La segunda fase consiste en el seguimiento y en la continuidad de la atención a 12 niños, niñas y adolescentes, con las siguientes acciones: inclusión en el sistema de protección, acompañamiento a las familias, restitución de derechos, fortalecimiento de las capacidades locales, capacitación en derechos humanos al personal del ISNA y otras instituciones.

Entre los avances logrados por esta iniciativa está el haber visibilizado la migración de niños, niñas y adolescentes como un asunto de derechos humanos, se desmitificó la aceptación de la migración irregular en el ámbito comunitario, se brindó atención especial a personas menores de edad migrantes<sup>93</sup>.

## Integración de niñas, niños y adolescentes que forman parte de familias migrantes laborales temporales: el caso de México

El Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM) de México, tiene como propósito “desarrollar una propuesta de intervención pedagógica de educación inicial y básica, considerando la diferencia, la diversidad y la especialización para atender, en las circunstancias particulares de vida de esta población su educación”<sup>94</sup>. Está dirigido a la educación básica-preescolar, primaria y secundaria, “se basa en los enfoques pedagógicos y didácticos pertinentes para la atención a la diversidad a través de diseños y desarrollos curriculares adecuados valorando los derechos humanos y la perspectiva de género y de la interculturalidad; y desarrolla esquemas de gestión escolar e institucional, considerando la atención a las y los alumnos en contexto y situación migrante, la formación docente de quien les brinda el servicio y la asesoría a los padres de familia”<sup>95</sup>.

Atiende a migrantes internos, repatriados a México y migrantes albergados en territorio mexicano, como es el caso de guatemaltecos y otros grupos de centroamericanos, en la frontera Sur. El Estado mexicano reconoce la obligación de ofrecer servicios a estos últimos grupos de migrantes cuando ingresan al territorio mexicano de manera legal y para trabajar en el sector agrícola. El programa brinda apoyo económico para que los centros educativos estén en condiciones de ofrecer el servicio y apoyo técnico pedagógico.

92 ISNA: *Proyecto retorno y reintegración de NNA migrantes no acompañados, Fase I y II*, presentado en la Conferencia Regional de Migración, San José, Costa Rica, marzo de 2012.

93 Ibidem.

94 Acuerdo número 602 por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, 1° de enero de 2012.

95 Ibidem.

Algunas fincas en México que dan trabajo a migrantes temporales cuentan con este programa, con el cual se ha logrado atender a un grupo importante de niños, niñas y adolescentes que migra con sus familias en busca de trabajo temporal en el área agrícola. En el caso de personas menores de edad migrantes de Guatemala y otros países de Centroamérica, el reto es la continuidad y el seguimiento del programa cuando han retornado a sus países.

#### d. Acuerdos bilaterales y multilaterales

Los países de la región han suscrito algunos acuerdos bilaterales y multilaterales relacionados con la niñez migrante. La mayoría de ellos se refieren a mecanismos de repatriación, los cuales ponen énfasis en el retorno de niños, niñas y adolescentes a sus países de origen, aunque los acuerdos más recientes señalan que la repatriación debe determinarse en función del interés superior de la niñez y adolescencia. También han suscrito acuerdos bilaterales para regular la migración laboral temporal. A continuación un breve resumen:

- Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre (2006)<sup>96</sup>. Su objetivo es establecer un mecanismo regional de cooperación que garantice la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales guatemaltecos, salvadoreños, hondureños y nicaragüenses que se encuentran en condición migratoria irregular, a sus respectivos países de origen que se encuentren a disposición de las autoridades mexicanas. Establece que a grupos vulnerables, como personas menores de edad, se brindará una “atención diferenciada”, es decir, en forma separada del resto de la población meta, además, se notificará con antelación a las autoridades consulares y migratorias respectivas su traslado, el cual se hará por vía aérea.
- Lineamientos regionales para la protección especial en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas (CRM, 2007)<sup>97</sup> y su objetivo es “fomentar la colaboración entre los Países Miembros, y presentar guías para proceder desde la identificación o detección de una niña, niño o adolescente víctima de trata, así como acciones para realizar la repatriación y el traslado de la víctima, si se determina que es apropiado y que está acorde con su interés superior”. Estos lineamientos se basan tanto en la legislación internacional y nacional, como en los lineamientos nacionales adoptados por prácticamente todos los países. Se establecen medidas relacionadas con el reconocimiento de una víctima de trata y la atención humanitaria inmediata que se le debe brindar, la protección especial para la repatriación del NNA conforme a su interés superior, la comunicación entre las autoridades pertinentes y aspectos relacionados con el proceso penal.

96 Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre, firmado en San Salvador el 5 de mayo de 2006.

97 Conferencia Regional sobre Migración: *Lineamientos regionales para la protección especial en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas*, aprobado en Nueva Orleans, Estados Unidos de América, XII CRM, abril, 2007.

- Lineamientos regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación (CRM, 2009)<sup>98</sup>. Su objetivo es “fomentar la colaboración en la protección y repatriación entre los países miembros de la CRM, y fungir como guía, desde el momento de su detección hasta el de su repatriación, siempre salvaguardando sus derechos y su interés superior”.
- Relaciones México-Guatemala. Existen diversos instrumentos que sustentan las relaciones bilaterales México-Guatemala desde 1989, año en que se crea el Grupo Binacional sobre asuntos migratorios, entre los más relevantes se puede citar:
  - ❖ Memorando de entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes, México - Guatemala (2002).
  - ❖ Arreglo para la repatriación segura y ordenada de migrantes centroamericanos entre México y Guatemala (2002; actualizado en 2004 y 2005, con la incorporación de Honduras y El Salvador).
  - ❖ Memorando de entendimiento para la Protección de Mujeres y Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico de Personas en la Frontera México-Guatemala (2004). Las actividades que contempla el programa de trabajo anual incluyen acciones coordinadas de capacitación a funcionarios migratorios para apoyo a víctimas; elaboración de un estudio binacional que analice la problemática de las mujeres y los menores de edad víctimas de tráfico y trata; el establecimiento de mecanismos para la repatriación voluntaria de menores de edad con fines de reunificación familiar; intercambio de información; y la realización de campañas de prevención e información.
- Acuerdos binacionales entre Costa Rica y Panamá<sup>99</sup>. Costa Rica y Panamá han suscrito varios acuerdos binacionales. Se destaca la Declaración de David de la I Reunión Binacional de Comisiones nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora (18 y 19 de abril de 2007). En el marco de estrategias conjuntas para el abordaje de trabajo infantil indígena las delegaciones se comprometieron en:
  - ❖ “Promover la activa participación y coordinación de las instituciones públicas de ambos países con el fin de establecer estrategias conjuntas para enfrentar la problemática, especialmente en la zona fronteriza”.

98 Conferencia Regional sobre Migración: *Lineamientos regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación*, 2009.

99 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Reunión bilateral técnicos de Costa Rica y Panamá*, <http://dhr.go.cr/foromig/documentos/Reunion%20Bilateral%20Informe%20PANAMA-octubre-11-Ministerio%20de%20Trabajo.pdf>

- ❖ “Definir e implementar acciones entre ambos países, en el marco de sus competencias, que permitan mejorar las condiciones de vida y trabajo de las familias indígenas que participan en actividades agrícolas estacionales con nutrición, salud y educación”<sup>100</sup>.

Entre los acuerdos suscritos se encuentran los siguientes:

- ❖ Mecanismos e instrumentos estadísticos homogéneos de recolección de datos sobre el trabajo infantil entre los países.
- ❖ Acciones dirigidas a la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora: protección integral que garantice derecho a la cobertura universal y de calidad de los servicios sociales básicos fundamentales relacionados con nutrición, salud y educación.
- ❖ Buscar soluciones a los problemas de mayor riesgo: falta de registro de nacimiento, carencia de información que permita conocer la situación de salud, acceso a servicios de atención en salud y educativos, maltrato infantil y trabajo infantil, entre otros.
- ❖ Acuerdos bilaterales y protocolos para la protección especial de los niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad así como en los casos de retorno o que son víctimas de trata de personas.
- ❖ Intercambio de experiencias en cuanto a modelos para el retiro de las áreas de explotación infantil y la reintegración de los niños, niñas y adolescentes indígenas trabajadores a sus comunidades de origen.

En el 2008 se suscribió Acuerdo binacional de regulación de flujos migratorios indígenas-Ministerios de Trabajo, 2008. A partir de ese acuerdo desaparece la figura del trabajador migrante y se les otorga el salvoconducto.

En el 2009 se celebró la II Reunión del mecanismo de consultas políticas bilaterales Costa Rica–Panamá. Las delegaciones se comprometieron en activar un mecanismo de trabajo y coordinación interinstitucional para la atención de la población indígena ngäbe-buglé que labora en actividades agrícolas en Costa Rica. Asimismo, acordaron establecer alianzas con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que coadyuven en la atención de esta población, promoviendo el respeto de sus derechos socioeconómicos, culturales y laborales. Los Ministerios de Trabajo de ambos países informaron que se encuentran negociando un acuerdo que permita la administración de estos flujos migratorios. En el área de salud, se acreditó como una buena práctica el puesto de salud binacional en Río Sereno, en virtud del cual se logra una coordinación regular entre los dos países.

100 Ibidem.



# Conclusiones y recomendaciones



La migración es parte inherente de la historia de la humanidad. No hay país o región que no se haya enriquecido del aporte de personas migrantes y viceversa. Los niños, niñas y adolescentes forman una parte importante de los grupos de migrantes, su vivencia de la migración es diversa, pero esencialmente profunda y decisiva para su presente y su futuro.

En este estudio, se ha comprobado que las estadísticas –aunque incompletas y en muchos casos desactualizadas– revelan que existe un grupo importante de niños, niñas y adolescentes para quienes migrar, con sus familiares o inclusive sin compañía de personas adultas, no es una opción, sino una imposición. Es una suerte de medida desesperada ante situaciones extremas de pobreza, desempleo y subempleo de sus progenitores, violencia delincuencial y/o intrafamiliar. Es evidente que los Estados han fallado en su obligación principal de crear las condiciones para que todas las personas –y en particular las personas menores de edad– puedan desarrollarse plenamente en su país de origen. Esta es una falla que los Estados deben solucionar de forma urgente con el establecimiento de políticas y acciones para garantizar el desarrollo humano sostenible de sus ciudadanos y ciudadanas.

Es posible decir que los patrones migratorios de niños, niñas y adolescentes son principalmente extrarregionales, sin embargo, también se puede afirmar que la migración intrarregional es muy significativa y dinámica, y dentro de ella, la migración transfronteriza. Muchos grupos familiares y también personas menores de edad no acompañadas han hecho de la migración transfronteriza una forma de vida, ocupándose de labores precarias, realizando trabajo peligroso, expuestas a múltiples amenazas y peligros. Las fronteras de los países de la región son escenarios cotidianos e indiferentes de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, en sector informal, trabajo doméstico víctimas de explotación sexual, etc.

También lo son del paso de trabajadores temporales, que de tiempo en tiempo ingresan a los países para trabajar en labores agrícolas, en muchos casos son familias enteras con sus hijos e hijas de diferentes edades, en otros casos, son solo las personas menores de edad. Una característica cultural particular la imprimen los grupos indígenas que en forma cada vez más importante integran estos grupos de trabajadores temporales.

Las experiencias de la mayoría de estas personas menores de edad están marcadas por el desarraigo, por la obligación de asumir la responsabilidad de personas adultas de manera precoz, por el abuso y la violencia que con frecuencia son víctimas – no solo por parte de empleadores, explotadores, traficantes, delincuentes, sino también por parte de las autoridades

quienes por acción u omisión se hacen partícipes de esa violencia. Una forma de violencia es obligarlas a retornar a los lugares de origen, en las mismas condiciones de expulsión que generaron la partida.

Sin embargo, todos los países cuentan con legislación que, derivada de los instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención sobre los Derechos del Niño, proveen de principios y mecanismos claros para la protección y restitución en el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. De igual forma, los países han avanzado en la aprobación de legislación que prohíbe el trabajo infantil y sus peores formas y cuentan con regímenes de protección para las personas adolescentes trabajadoras. Existe todo un marco regulatorio, de políticas públicas e institucionales, que debería prevenir la migración de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y establecer los sistemas de protección adecuados para quienes ya han migrado. Sin embargo, en la región existe una notable debilidad para implementar de manera sostenible, lo que está claramente establecido en la legislación y en las políticas como mandatos ineludibles.

## Recomendaciones

Es importante resaltar que, aunque insuficientes y con problemas de sostenibilidad, existen experiencias exitosas en la región para abordar diferentes aspectos relacionados con la niñez migrante desde una perspectiva de derechos. Las reformas recientes a las legislaciones migratorias, la suscripción de acuerdos binacionales (como, por ejemplo, entre Panamá y Costa Rica), la elaboración de protocolos de actuación de instituciones encargadas de la atención de esta población, la puesta en práctica de programas piloto de reinserción de la población migrante en sus comunidades de origen, así como experiencias innovadoras de programas de educación con perspectiva intercultural dirigidas a las personas menores de edad que forman parte de grupos de trabajadores migrantes temporales, son algunas de esas experiencias exitosas que mantienen despierta la esperanza y la convicción de que es necesario y posible garantizar los derechos de este importante grupo de niños, niñas y adolescentes.

No obstante es importante fortalecer las políticas y las acciones. En ese sentido, se proponen las siguientes recomendaciones, dirigidas principalmente a gobiernos, organismos e instancias de integración regional y a la cooperación internacional:

1. La migración de niños, niñas y adolescentes concierne a los países de origen, tránsito y destino, en ese sentido, es importante fomentar la colaboración regional en todos los ámbitos del proceso migratorio. En especial es importante la recopilación de información actualizada y precisa sobre la niñez y adolescencia migrante, que conduzca a una cabal formulación de políticas y programas, tanto en los niveles nacionales como regional y por parte de los gobiernos, los organismos y espacios de integración regional, con el apoyo de la cooperación internacional. Para ello, es preciso contar con bases de datos que permitan sistematizar y actualizar la información, actualmente dispersa, de las instituciones encargadas de la detección y de la atención en todas las etapas del proceso migratorio, así como promover la incorporación de los temas migratorios –focalizados en la niñez y adolescencia- en las encuestas y censos en los diferentes países.

2. Es fundamental vincular la discusión de los factores que expulsan a niñas y niños de sus países de origen con los grandes temas del desarrollo sostenible, de la seguridad y del cumplimiento del marco legal basado en derechos humanos. En ese sentido, tanto las políticas nacionales de desarrollo como las políticas específicas dirigidas a la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, así como las políticas migratorias y de seguridad humana, deben tomar en cuenta la migración de las personas menores de edad, desde la perspectiva de derechos.
3. En esas políticas se deben incluir a los niños, niñas y adolescentes, cuyos progenitores han migrado y que son dejados en sus países de origen, formulando programas específicos dirigidos a su desarrollo integral y a su bienestar emocional.
4. Los gobiernos, con el apoyo de organismos de investigación, de capacitación y cooperación internacional, deben sensibilizar, capacitar y fortalecer las diferentes instancias gubernamentales encargadas de la detección (p.e. policía, migración, etc.) y de la atención de las personas migrantes, incluyendo a instancias como las inspecciones de trabajo, los ministerios de salud y de educación, entre otros. Es fundamental operativizar los principios del marco jurídico internacional, muchos de ellos debidamente incorporados en las legislaciones nacionales, para que los funcionarios y funcionarias públicos puedan aplicar principios tales como el interés superior de niños, niñas y adolescentes, la no discriminación, el debido proceso, etc.
5. Promover que los sistemas de protección nacionales respondan a las especificidades de la niñez migrante y refugiada, realizando siempre la determinación del interés superior y basándose en él para definir las medidas de protección a implementar. Asimismo, capacitar y sensibilizar al personal encargado de la protección en las diferentes opciones jurídicas que son posibles de aplicar a las situaciones específicas de niños, niñas y adolescentes migrantes en situación de vulnerabilidad.
6. Los gobiernos y los organismos de integración regional deben fortalecer los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes y promover la suscripción de nuevos acuerdos, así como sus planes de acción, para garantizar la atención adecuada a la situación de migración de niños, niñas y adolescentes en todas las etapas del proceso migratorio: origen, tránsito y destino, tomando en cuenta particularidades étnicas, de género, de ciclo vital, etc. y teniendo siempre como parámetro la perspectiva de derechos humanos.
7. Los gobiernos deben revisar los procedimientos migratorios y policiales, asegurando que no se criminalice la migración, que se garantice que las personas menores de edad no sean sujetas de rechazo administrativo, deportación, aprehensión y detención. Asimismo, se deben asegurar las condiciones necesarias para brindar la protección especial a los niños, niñas y adolescentes migrantes en los países de tránsito y destino, mientras se identifica las soluciones duraderas más acordes con su interés superior.

8. Tanto los gobiernos como las sociedades en general, deben reconocer la importancia del trabajo temporal que llevan a cabo las personas migrantes laborales, especialmente adolescentes. Se debe asegurar que gocen de todas las garantías laborales establecidas en la legislación para garantizar el trabajo decente para este colectivo. Asimismo, incluir las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes en las Hojas de Ruta para la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas y asegurar que el trabajo de las personas adolescentes se dé en el marco del régimen de protección establecido en las legislaciones nacionales.
9. En este sentido, es importante que los gobiernos intercambien información y apoyo técnico con los programas que han sido exitosos en otros países en la implementación de educación intercultural dirigido a los hijos e hijas de personas migrantes temporales, servicios de salud, integración local, espacios de esparcimiento y recreación, etc.
10. Estrechamente ligada con la recomendación anterior, los ministerios de educación deben forjar acuerdos regionales para identificar los mecanismos adecuados para garantizar el derecho a la educación de las poblaciones migrantes que están en movimiento, así como la validación de cursos y certificados de estudios. De manera similar, se debería asegurar el derecho a la seguridad social de estas poblaciones, promoviendo no solo el debido aseguramiento en los países en que laboren, sino también el reconocimiento de las cuotas acumuladas cuando retornen al país de origen.
11. Promover el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil para brindar la asistencia adecuada a la niñez y adolescencia migrante en los países de tránsito y destino en aspectos tales como alimentación, vestido, alojamiento e incluso servicios psico-sociales y de asistencia legal.

# Bibliografía



ACNUR (2009): *Directrices de protección internacional: solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1 (A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, HCR/GIP/09/08, 22 de diciembre de 2009.

ACNUR (2008): *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sección de Igualdad de Género, Niños y Desarrollo Comunitario, División de Servicios de Protección Internacional, Ginebra.

Acuña González, Guillermo, et al (2011): *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana*. Informe Regional, OIM, OIT, MTSS, CECC, SICA, OCLAD, Red de Observatorios del Mercado Laboral, AECID, San José.

Asociación de Mujeres Ngäbe Buglé (s.f.): [http://asmung.org/inicio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=79&Itemid=2](http://asmung.org/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=2)

Banco de Guatemala (2006): *Marco económico y regulatorio de las remesas familiares en Guatemala*, Guatemala, [http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/Luis\\_Granado\\_Ambrosy\\_Banco\\_de\\_Guatemala.pdf](http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/Luis_Granado_Ambrosy_Banco_de_Guatemala.pdf)

Canales, Alejandro (2011): "Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional: el caso de México", En: *Migración internacional en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Chile.

CARE (2009): *Niñez migrante: detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados*, Informe de investigación, Catholic Relief Services, Estados Unidos.

CEPAL (s.f.): Una caracterización comparativa, Serie Población y Desarrollo, N° 31, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/11783/lcl1828-P-2.pdf>

Comité de los Derechos del Niño (2005): *Observación general N° 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39° período de sesiones, CRC/GC/2005/6, 1° de septiembre.

Committee on the Rights of the Child (2012): *The Rights of All Children in the Context of International Migration*, 2012 Day of General Discussion, Background Paper.

CRC Committee (2012): *The rights of all children in the context of international migration*, Concluding Observations of the CRC Committee, UNICEF-DPS, 17 September.

DIF (2012): *Protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados: determinación del interés superior del niño*, presentado en la Conferencia Regional de Migración, San José, Costa Rica, marzo.

Dirección General de Migración y Extranjería (2012): *Protocolos para la protección de las personas menores de edad PANI-DGME*, presentado en la Conferencia Regional de Migración, San José, Costa Rica, marzo.

Feuk, Rut, et.al. (2010): “La infancia y la migración en América Latina y el Caribe”, En: *Desafíos. Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe*, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, CEPAL-UNICEF, Número 11, noviembre.

Girón, Carol (2010): “‘Migrantes’ Mam entre San Marcos (Guatemala) y Chiapas (México)”, *Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales*, FLACSO, AECID, UNICEF, Quito.

González, Heydi José (2011): *Estudio sobre relaciones entre el fenómeno de la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá. Informe final de Nicaragua*, OIT/UNICEF, sin publicar.

González, Heydi José (2007): *Marco jurídico que controla el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en Nicaragua*, Estudio de caso: Puesto Fronterizo Peñas Blancas, Encuentro No 78.

ISNA (2010): *Lineamientos generales. Política Nacional para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*, aprobado en la II Sesión Ordinaria de la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) por Acuerdo N° 6 del 5 de febrero.

ISNA (2012): *Proyecto retorno y reintegración de NNA migrantes no acompañados, Fase I y II*, presentado en la Conferencia Regional de Migración, San José, Costa Rica, marzo.

Marco Conca, Laura (2011): *Estudio sobre relaciones entre el fenómeno de la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá, Informe nacional, Panamá*. OIT/UNICEF, sin publicar.

Martínez Pizarro, Jorge (2010): “Particularidades y políticas de la migración infantil en América Latina y el Caribe”. En: *Desafíos. Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe*, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, CEPAL-UNICEF, Número 11, noviembre.

Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, Sistema Nacional para el Bienestar Social (s.f.): *Programa Amor para la restitución de los derechos de la niñez y la adolescencia, Nicaragua*, [http://www.mifamilia.gob.ni/?page\\_id=239](http://www.mifamilia.gob.ni/?page_id=239)



- Office of Immigration Statistics (2011): *2011 Yearbook of Immigration Statistics, USA*, [http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois\\_yb\\_2011.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf)
- OIM (2006): *Glosario sobre Migración, Derecho Internacional sobre Migración*, N° 7, Ginebra.
- OIM (2010): *Niños, niñas y adolescentes migrantes centroamericano en poblaciones del Sur de México*, México.
- OIM (2010): *Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. La experiencia del viaje y el retorno*, OIM, sin publicar.
- OIT (2009): *Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), San José.
- OIT, OIM (2008): *Evaluación de los protocolos de repatriación de NNA víctimas de trata*, documento sin publicar, San José.
- OIT/UNICEF (2011): *Estudio sobre relaciones entre el fenómeno de la migración y el trabajo infantil en Centroamérica y Panamá. Informe Subregional*, sin publicar, San José.
- PANI, UNICEF (2009): *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021*, San José.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011): *Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*, 4 ed., Estado de la Nación, San José.
- The Associated Press (2012): *Aumenta migración de niños*, 2 de mayo de 2012, <http://www.mundohispanico.com/news/2012/may/02/aumenta-migracion-de-ninos/>
- SJM-Nicaragua (2009): *Una mirada de los derechos humanos de los migrantes deportados*, SJM, Managua.
- UNHCR (2011): *A Year of Crisis*, UNHCR Global Trends, <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>
- UNICEF (2011): *Estado de la niñez y adolescencia migrante. Derechos y desarrollo humano de niñas, niños y adolescentes nicaragüenses en Costa Rica*, MAEC, AECID, UNICEF, San José.
- UNICEF (2011): *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe*, Universidad Nacional de Lanus, Centro de Derechos Humanos, Re-impresión, Buenos Aires.



# ANEXO

## CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN

### Taller sobre Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes y Refugiados San José, Costa Rica

27 y 28 de marzo de 2012

## INFORME

Los Días 27 y 28 de marzo del 2012 se reunieron en San José, Costa Rica, los países miembros de la CRM para dar seguimiento a la Decisión # 11 de la última Reunión de Viceministros de la CRM, realizada en La Romana, República Dominicana, en junio del 2011, por la cual los Viceministros deciden aprobar la iniciativa de la OIM de realizar un “Foro regional sobre políticas basado en los estudios realizados por ACNUR, OIM y UNICEF, entre otros, sobre niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, con la colaboración de organismos internacionales interesados”.

El Taller tuvo los siguientes

### OBJETIVOS:

1. Presentar y analizar los mecanismos existentes y los nudos estratégicos en el sistema de protección de niñez y adolescencia migrante en tres ejes: competencias institucionales, coordinación inter-institucional y marco normativo.
2. Compartir buenas prácticas a nivel nacional, binacionales/regionales que puedan ser replicadas en diferentes contextos nacionales.
3. Analizar viabilidad de las recomendaciones generadas por los estudios y generar propuestas de implementación a nivel nacional y regional.

Durante el acto de apertura, los representantes de los organismos internacionales copatrocinadores del Taller y las representantes del Gobierno de Costa Rica, dieron algunas palabras a los y las asistentes, destacando los aspectos más relevantes que deben contemplarse en la protección de los derechos de la niñez migrante, así como de la responsabilidad de los Estados en garantizar dicha protección y en restituir a los menores de edad los derechos violentados que les han

llevado a migrar. Asimismo, hablaron acerca del compromiso de los organismos internacionales por trabajar en conjunto con los países para estos fines. Participaron en dicho acto las siguientes personas:

- Eva Camps, Oficial Regional Principal de Protección, de ACNUR.
- Seija Toro, Representante de UNICEF para Costa Rica.
- Leonardo Ferreira, Director Adjunto del Equipo de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.
- Robert Paiva, Director Regional de la OIM
- Kathya Rodríguez, Directora General de Migración y Extranjería, de Costa Rica.
- Marcela Chacón, Viceministra de Seguridad de Costa Rica.

Durante el Primer Panel, **la Sra. Paula Antezana**, Consultora Internacional, expuso acerca de los sistemas de protección y la niñez y adolescencia migrante en la región: fortalezas y debilidades. Su presentación estuvo basada en la recopilación de los estudios recientes en la materia por parte de los organismos internacionales patrocinadores del taller.

Durante su presentación, puntualizó en cuatro consideraciones básicas: 1.- todo niño, niña y adolescente tiene derecho a salir de cualquier país y de entrar a su propio país; 2.- no se debe criminalizar la migración; 3.- los Estados deben proteger a los niños, niñas y adolescentes migrantes en situación de vulnerabilidad; 4.- los argumentos no fundados en derechos no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior.

Señaló que deben considerarse las distintas situaciones de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes migrantes, entre las que se encuentran las siguientes: cuando viajan sin compañía, cuando viajan separados, los menores de edad refugiados, los solicitantes de la condición de refugiado o solicitantes de asilo, los menores de edad en condiciones de explotación laboral, las víctimas de trata; indígenas.

Destacó los pasos a considerar (y seguir) para establecer un sistema de protección: situación en el país de origen, identificación y documentación, mecanismo de protección, protección, retorno, integración o reintegración local.

Abordó cada uno de estos pasos, identificando los principales nudos estratégicos en cada uno de ellos (detectados a raíz de los estudios en los que basó su presentación) y elaborando recomendaciones sobre posibles acciones a implementar por parte de los países para lograr borrar dichos nudos estratégicos.

Para finalizar su presentación, estableció ciertas recomendaciones regionales:

- Continuar el diálogo en el marco de la CRM y forjar marcos de colaboración regional y binacional;
- establecer mecanismos de registro de datos que permitan a los países de la región dar cuenta de los flujos migratorios de niños, niñas y adolescentes;
- discutir marcos de colaboración regional para garantizar una migración documentada a más bajos costos y de fácil acceso;
- homologar la normativa migratoria de los países de la región, adecuándolos a los estándares internacionales;
- delinear lineamientos regionales para regular los flujos migratorios laborales temporales, sobre todo donde los grupos familiares incluyan NNA;
- abordar regionalmente la situación de NNA cuyos padres/madres han migrado;
- la migración irregular debe ser abordado regionalmente, tanto en su análisis como en la búsqueda de soluciones.

Durante el segundo Panel, se abordaron distintas buenas prácticas en la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados. Los ponentes y los principales puntos que abordaron en su exposición, fueron los siguientes:

**Por Costa Rica**, la Sra. Gladys Jiménez, Coordinadora de la Comisión de Niñez y Adolescencia de la Dirección General de Migración y Extranjería, destacó la creación de los Protocolos para la Protección de las Personas Menores de Edad, creados por el Patronato Nacional de la Infancia, PANI, y la Dirección General de Migración y Extranjería, DGME.

Dichos protocolos son:

- PROTOCOLO PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EXTRANJERAS NO ACOMPAÑADAS O SEPARADAS, FUERA DE SU PAÍS DE ORIGEN.
- PROTOCOLO PARA LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD (PME) EXTRANJERAS, CUYOS PADRES, MADRES, FAMILIARES O PERSONAS RESPONSABLES SE ENCUENTRAN SOMETIDOS A UN PROCESO DE DEPORTACIÓN
- PROTOCOLO DE REGULARIZACIÓN DE LA PERMANENCIA DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EXTRANJERAS BAJO LA PROTECCIÓN DEL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

Asimismo, señaló que dichos Protocolos persiguen los siguientes objetivos:

- Orientar las acciones y definir las prioridades en la atención de las personas menores de edad.
- Sensibilizar y promover la toma de conciencia de las y los funcionarios de la DGME y el PANI en la atención las personas menores de edad para un cumplimiento efectivo de sus derechos.
- Consolidar procedimientos y mecanismos que permitan la repuesta accesible, efectiva oportuna y ágil de la DGME y el PANI, que garanticen el cumplimiento de los derechos y el desarrollo integral de las personas menores de edad.

**Por México**, la Sra. Patricia Frago, Subdirectora de Enlace con Dependencias y Entidades Federativas, del Instituto Nacional de Migración, y la Lic. Dora Irene Ordoñez Bustos, del DIF Nacional, hablaron acerca de la experiencia mexicana en la protección de la niñez migrante, especificando el camino seguido hasta la próxima implementación del Reglamento a la Ley General de Migración, donde quedará plasmada el procedimiento para la determinación del interés superior del niño.

La importancia de dicha buena práctica es que en dicho procedimiento, se diferencia lo que es una valoración del interés superior del niño y la determinación del interés superior, DIS, del niño; establece quienes serán los participantes del Comité para establecer la DIS y en qué casos específicos se aplicará.

Asimismo, hablaron acerca de la coordinación interinstitucional que les ha permitido alcanzar este logro, así como otros tales como el establecimiento de la figura de los Oficiales de Protección a la Infancia, OPI's, y la capacitación en varios países de la región formando más OPI's. Dicha coordinación se da a través de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados y Mujeres Migrantes, donde sesionan dependencias de gobierno federal y organismos internacionales (OIM, UNICEF y ACNUR). En dicha Mesa, han enmarcado todas las acciones dentro de un modelo nacional de protección de los derechos de los menores de edad migrantes no acompañados en casos de repatriación.

Por parte de **El Salvador**, el Sr. Mario Mena, Director de la Subdirección de Restitución de Derechos del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, habló acerca de un proyecto conjunto con OIM para el retorno y reintegración de menores de edad salvadoreños, destacando lo siguiente:

- Objetivos del proyecto: tres ejes de asistencia: institucional y comunitario, educativo, salud y desarrollo integral; y eje social y familiar.
- Componentes: retorno de los NNA a sus comunidades de origen y la reunificación familiar; reintegración social; prevención en comunidades y escuelas; investigación y monitoreo.



- Fase 1.- plan piloto para la reintegración de NNA migrantes no acompañados. Creación de un manual de reintegración (beneficiarios 52 niños, niñas y adolescentes)
- Fase 2.- continuidad en la atención.- inclusión en el sistema de protección, acompañamiento a las familias, restitución de derechos; fortalecimiento de capacidades laborales: capacitación personal ISNA, Educación y RAC.
- Sostenibilidad: atención con un subsistema y un programa Ad hoc; desde el programa hasta la política, fortalecer la RAC y los sistemas locales de derechos; la prevención de la migración femenina desde el enfoque de la prevención de la trata de personas.
- Avances.- visibilizar la migración de NNA como un asunto de derechos humanos; desmitificar la aceptación de la migración irregular en el ámbito comunitario; protección especial: la atención sui generis de los NNA migrantes.
- Reflexiones finales: la cooperación técnica para el fortalecimiento de las capacidades públicas. No suplantar actores públicos; la atención a NNA migrantes desde los sistemas locales de derechos y la RAC; el enfoque de inclusión determina la eficacia de la atención de los NNA retornados.

Finalmente, el **Sr. Marcos Filardi**, Tutor de los Niños, Niñas y Adolescentes Refugiados y Solicitantes de Refugio de Argentina, habló acerca de cómo se forma la figura de Tutor en Argentina y cuál es su trabajo fundamental, destacando lo siguiente:

- Desde el momento en que los niños, niñas y adolescentes solicitan refugio, se le avisa a la Tutoría y se les asigna a una persona del equipo interdisciplinario para acompañarlo en todo momento; esta persona habla, por lo menos, inglés y francés. La representación legal no alcanzaba, por eso era necesario brindar también a un acompañante en todo el proceso.
- Los servicios que brinda la Tutoría son: Representación legal, tutela y acompañamiento hasta que cumplan la mayoría de edad.
- Siempre interviene un juez de familia, que es quien establece la designación judicial del tutor.
- Se establece un Protocolo Interinstitucional con varios órganos de Gobierno, organismos internacionales y la Defensoría General de la Nación. Se comenzó en 2008 y se aprobó en 2011. Antes la política era de rechazo en Argentina; con este Protocolo ahora ningún menor de edad puede ser rechazado en ningún puerto fronterizo.
- La atención solamente era para solicitantes de refugio y refugiados pero el protocolo les está permitiendo ver que puede aplicar para todos los niños, niñas y adolescentes migrantes y sus distintas situaciones de vulnerabilidad.

- Se está dando respuesta a las obligaciones internacionales sobre derechos humanos.
- Los 95% de los niños, niñas y adolescentes migrantes que han solicitado la tutoría han permanecido en Argentina.

Al finalizar, los participantes del taller tuvieron oportunidad de intercambiar preguntas y respuestas con los ponentes, así como otras buenas experiencias.

Posteriormente, se conformaron grupos de trabajo por país y cada grupo trabajó, sobre matrices previamente elaboradas por las agencias de Naciones Unidas (ANEXO 1), identificando los nudos estratégicos en los distintos pasos a seguir en el establecimiento de un mecanismo de protección, tomando en cuenta las distintas condiciones de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Los principales nudos que identificaron los países fueron los siguientes:

**El Salvador:** mejorar la calidad de vida y buscar la reunificación familiar; no se han sistematizado los datos de la niñez indígena y migrante ni de niñez en situación laboral; difícil acceso a los mecanismos de protección, tanto en países de tránsito como de destino; hacen falta protocolos ágiles y sencillos que definan la vulnerabilidad de los menores de edad migrantes y las posibles rutas a seguir. Ausencia de la figura de un tutor; falta de recursos para la creación de espacios con condiciones óptimas para una estadía digna; falta de atención psicológica, necesario actualizar los documentos acordados en la CRM, en retorno; buscar la reintegración no sólo familiar sino social, económica y educativa; fortalecer las instituciones y los manuales de reintegración; completar el procedimiento de visibilización de las distintas situaciones de vulnerabilidad; integrar en la agenda del país todas estas aristas y las opciones de reintegración; trabajar al nivel local, con autoridades locales y el área migratoria sobre todo.

**Costa Rica.-** Problemas en los procesos de identificación y documentación; falta de compromiso de las autoridades consulares; poco acceso a la información; no hay disponibilidad de horarios ni de personal para la referencia de los menores de edad migrantes; necesario establecer las competencias institucionales; pocas alternativas de protección; debe privar siempre el principio del interés superior del niño y el principio de la no devolución; ausencia de parámetros e indicadores para poder evaluar los casos específicos de vulnerabilidad.

**Honduras.-** desintegración familiar; falta de control de la deserción escolar, no hay registros de ello; alto grado de pobreza en las comunidades, especialmente las comunidades indígenas y negras; muy poco impacto en las campañas del Estado para la prevención de la violencia; falta de detección de la niñez que puede ser solicitante de la condición de refugiado; falta de capacitación para brindar atención y orientación adecuada.

**Guatemala:** los menores de edad son víctimas de violencia y trata; dificultades culturales como el idioma; falta de información detallada de la niñez migrante que haya tenido contacto con instituciones, falta de detalles estadísticos; vacíos en fronteras e insuficiencia de controles migratorios; falta de implementación del marco jurídico por falta de personal y recursos, e instalaciones; poca coordinación interinstitucional para el retorno y la reintegración; centralización de los servicios en la integración y reasentamiento.

**RROCM.-** falta de oportunidades y causas económicas; alza en la migración por la violencia y el crimen organizado, desastres naturales; xenofobia y discriminación; falta de información y registros cuantitativos y cualitativos; ausencia de protocolo único para dar respuesta a cada caso de NNA migrante, ausencia de un procedimiento de la determinación del interés superior del niño; ausencia de mecanismos de monitoreo sobre los procesos de repatriación, retorno y reintegración; prevalece la privación de la libertad de los menores de edad; no hay opciones de albergue temporal más que los de puerta cerrada; no hay espacios con atención integral; no se respeta la identidad cultural; eufemismos en la práctica migratoria que violenta los derechos de los menores de edad; limitados programas de reintegración; para solicitantes de refugio, terceros estados se niegan a recibir a los niños, niñas y adolescentes.

**México.-** falta de aprovechamiento de los programas integrales para prevenir la migración de los menores de edad; en cuanto al derecho a la identidad de los menores de edad migrantes, hay amplias dificultades en ese sentido; desconocimiento de las autoridades consulares sobre la identificación de los menores de edad; para la aplicación de la determinación del Interés superior, hay problemática para hacerlo; falta de albergues para trasladar a los hombres mayores de 13 años.

**República Dominicana.-** falta de oportunidades laborales y factores socio culturales; grandes redes de trata; incremento desmedido de la violencia intrafamiliar; insuficiencia de registros en frontera y problemas para la identificación; ausencia de protocolos para determinar las competencias institucionales; falta de información, sensibilización y capacitación; falta de recursos económicos para espacios adecuados; necesario reforzar políticas bilaterales para el retorno asistido; llevar a cabo la repatriación hasta que se asegure su protección en el país de origen.

**Nicaragua.-** exclusión del sistema educativo; pertenecen a familias desintegradas, de escasos recursos o que sufren violencia intrafamiliar; altos costos de visas de ingreso en otros países fuerzan la migración irregular; muchos requisitos para la salida de menores de edad y por eso migran irregularmente; falta de implementación de los mecanismos de referencia, falta de capacitación para que se utilicen los sistemas existentes; falta de especialización de los funcionarios que atienden a la niñez migrante; no hay protocolos escritos entre instituciones; implementación de la figura de tutor; no hay albergues especializados en niñez migrante; falta de comunicación y coordinación a nivel internacional para mejorar el retorno de los niños; trabajar más en los planes de reintegración y seguimiento.

**Panamá.-** falta de estadística que demuestre la magnitud de la problemática que están trabajando; ausencia de articulación interinstitucional; será necesario establecer protocolos y rutas claras para atender y proteger a la niñez en situación de migración; coordinación con los organismos internacionales; establecimiento de cronogramas; respecto a la migración de menores de edad que migran a Costa Rica a la recolección del café, hay que buscar un convenio puntual con dicho país para la atención de estos niños; ausencia de espacios adecuados para la atención de la niñez migrante;

**Belice.-** Falta de identificación de la vulnerabilidad de la niñez migrante; problemas con la documentación e identificación, sobre todo para la protección y asistencia de algunos casos de alta vulnerabilidad. Y sin la documentación, no se les puede brindar asistencia adecuada, hay problemas de repatriación e incluso para la integración con la sociedad. Necesario fortalecer la protección interinstitucional y determinar mejor las capacidades institucionales.

**Canadá.-** para casos de víctimas de trata, tráfico u otro crimen, Canadá les brinda toda la atención necesaria, incluyendo la psicológica; el personal es capacitado para referir casos de solicitantes de refugio; hay toda una coordinación interinstitucional que incluye hasta al Ministerio de Justicia, hay un mandato para intercambiar la información entre instituciones; existe un Grupo Inter departamental para la protección de la Niñez.

**Estados Unidos.-** hay un sistema legal para darles protección por largo tiempo; en el 2000 pasa el cuidado del DHS al HHS. En 2008 se aprobó la William Wilberforce Act que permite mejorar la mejor atención y protección de la niñez migrante, sobre todo para los menores de edad mexicanos. En los espacios del HHS se les brinda toda la atención necesaria mientras se determina su situación migratoria.

Problemas o nudos: dificultad para coordinar entre Departamentos todo lo referente a la referencia, asistencia y protección; muchos menores de edad vienen sin documentación a reunirse con sus familias; dificultades de visado para los que van a trabajar

Para el segundo día del taller, se volvieron a formar grupos de trabajo, pero en esta ocasión divididos por sectores: a) Sector Trabajo; b) Sector Cancillerías; c) Sector Migración; y, d) Sector Instituciones de Protección a la Niñez. En estos grupos de trabajo se buscó la elaboración de recomendaciones para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados, desde cada sector específico, identificando competencias y responsabilidades en el tema. La discusión se centró en temas estratégicos como: documentación, búsqueda de familiares, retorno, necesidades de protección, coordinación interinstitucional, bilateral, multilateral y regional, etc.

Al finalizar las discusiones, cada sector tuvo oportunidad de presentar sus respectivos resultados, poniendo énfasis en las recomendaciones (ANEXO 2)

**Sector Cancillerías.-** se basaron más en la atención a Connacionales en el exterior. Recomendaciones: fortalecer a las autoridades consulares con especial énfasis en derechos humanos de la niñez migrante; respetar el derecho a la notificación consular por las autoridades competentes; cumplimiento a los lineamientos regionales aprobados en la materia en el marco de la CRM (evaluación del cumplimiento de los mismos); creación de base de datos nacionales para el ejercicio de la entrevista consular, documentando las violaciones de derechos humanos, vulnerabilidad y temor al retorno a su país de origen (sistematización completa de la entrevista desde una perspectiva de derechos); coordinación con autoridades locales y ONG's para la elaboración de documentos para localizar a NNA perdidos o no localizados (corresponsabilidad) y protocolos de búsqueda; capacitación a funcionarios sobre los lineamientos regionales; actualización de los lineamientos regionales; solicitar a los Estados

el cumplimiento de la normativa internacional respecto a la protección de los derechos de la niñez migrante; solicitar a los Estados la canalización de los NNA de manera expedita a centros especializados para su atención; fortalecimiento de la capacitación entre autoridades competentes en la atención y protección de NNA migrantes; crear infraestructura necesaria para la atención y protección; los países de tránsito y destino deben cumplir con la notificación consular una vez realizada la identificación; establecer mecanismos de protección conjunta a través de las redes consulares; implementar las buenas prácticas en protección y asistencia para NNA, como hogares sustitutos, albergues adecuados, familias de acogida, la figura de un tutor, todo adecuado a la edad y condición de los menores de edad; agilizar los procesos de retorno; acuerdos bilaterales para la atención de niñez transfronteriza; capacitación sobre los mecanismos y protocolos de repatriación existentes; desarrollar programas de repatriación y reinserción; establecer lineamientos regionales que sirvan como punto de partida para los países; mecanismos de seguimiento para todo el proceso de repatriación; incluir el tema de la integración y reintegración en las políticas públicas; buscar alternativas a la detención.

**Sector Trabajo.-** transversalizar el tema de migración general en los ministerios de trabajo; crear mecanismos de coordinación en cada país; establecer y promover convenios con los países buscando la migración ordenada y segura bajo acuerdos establecidos; establecer un sistema formal para las personas que migran irregularmente; Ministerios del Trabajo deben aprovechar los programas de desarrollo; directorio institucional entre consulados, migración y ministerios de trabajo; simplificar los trámites y costo de los trámites de migración y de obtención de documentación; implementación de los protocolos regionales existentes y evaluarlos para incluir situaciones no previstas en ellos, sobre todo respecto a niñez laboral; capacitar y sensibilizar a los funcionarios públicos, sobre todo en materia de trabajo; crear mecanismos efectivos para la niñez indígena específicamente.

**Sector Migración.-** Implementación de políticas públicas de prevención de la migración y promover la migración documentada; crear sistemas de información integrales y con conexiones interinstitucionales; homologación de formularios únicos y protocolos de actuación; necesaria la revisión y adecuación de procedimientos actuales sobre los sistemas de registro de nacimientos para garantizar el derecho a la identidad; capacitación para un formulario único; armonización de legislaciones migratorias en estándares internacionales; armonizar los datos estadísticos de información migrante; formar capacitadores de OPI's en los países; fortalecer la coordinación para otorgar servicio en todos horarios; elaboración de manuales de sistemas que promuevan mecanismos de referencia y poder detectar casos de NNA migrantes; creación de Mesas de Diálogo Interinstitucionales, como el caso de México; buscar alternativas a la privación de la libertad; creación de albergues especializados; crear una Comisión Bipartita entre Migración e Instituciones de Niñez para el seguimiento de casos de niñez migrante; fortalecer la relación entre gobiernos y ONG's para mejorar la protección de la niñez migrante; establecer procesos de determinación del Interés superior del niño y fortalecer los existentes; creación de la figura del tutor; crear protocolos entre el tutor y las instituciones; reforzar políticas institucionales e internacionales para facilitar el retorno asistido y la reintegración; capacitación a funcionarios que participan en la repatriación y reintegración; socializar los protocolos regionales, revisarlos, evaluarlos y en su caso, renegociarlos; políticas públicas de arraigo para la niñez retornada y



en condiciones de migración; trabajar en la creación y fortalecimiento de redes locales para la prevención y contención; sumar esfuerzos hacia la regularización de NNA en situación irregular; coordinar con instituciones claves para fortalecer los registros de los NNA y compartir la información con las oficinas de migración; adoptar políticas migratorias estatales desde una perspectiva o visión integral; seguimiento a los NNA que fueron repatriados y registrados,

**Sector Niñez.-** promover capacitaciones a nivel nacional e internacional; sensibilización con hojas de ruta a nivel nacional que se puedan pasar al ámbito regional; lineamientos para impulsar que haya una homologación de la información y se pueda compartir; códigos de ética en el manejo de esta información; fortalecer los mecanismos de referencia y establecer lineamientos a nivel de CRM; comisiones institucionales a nivel nacional, como la Mesa de Diálogo de México; que se haga trabajo previo en estas comisiones para llevarlo a la CRM; allí se trabajen protocolos nacionales y las políticas públicas; promover espacios de protección con los gobiernos locales; utilizar como referencia las guías de ACNUR para la DIS; procesos de monitoreo para víctimas de pandillas y violencia para brindar una atención más adecuada; buscar alternativas para la atención especial y no haya una institucionalización; atención diferenciada a la edad y género; mecanismos de identificación y referencia donde se establezca que no pueden ser retornados hasta no determinar si necesitan protección; fortalecer el trabajo y coordinación con ONG's y observatorios de derechos humanos; realizar modelos de trabajo a nivel local para brindar mejores oportunidades y promover el arraigo y frenar la migración infantil; promover el derecho a la participación de los NNA en los proyectos dirigidos a ellos y tomar en cuenta su participación en las acciones de prevención.

Para el último panel, se volvieron a conformar los grupos de trabajo por país, los cuales trabajaron en los posibles pasos a seguir con base en las recomendaciones hechas durante los trabajos previos; en base a esto, cada país elaboró un posible plan de acción para implementar las recomendaciones clave en sus respectivos países.

Finalmente, se presentaron las siguientes conclusiones del Taller:

- Se detectaron nudos estratégicos similares en casi todos los ejes, sobresaliendo los siguientes:
  - falta de registros y sistematización de la información y correctamente desglosados;
  - necesario contar con una adecuada sistematización y homologación de la información estadística en la región, que incluya a la niñez indígena y a la niñez en situación laboral;
  - no existe una adecuada coordinación interinstitucional al interior de los países, lo cual impide una adecuada identificación, referencia, atención y protección de la niñez migrante;
  - no hay una adecuada socialización, aplicación, ni monitoreo de los lineamientos regionales existentes en materia de protección a la niñez migrante;
  - es necesario fortalecer la actuación de las autoridades consulares;
  - Falta de mecanismos especiales de referencia y coordinación de seguimiento de casos con las instituciones de protección a la niñez migrante;



- Desconocimiento de las competencias institucionales;
  - Ausencia de procedimientos de Determinación del Interés Superior del Niño o debilidad de los existentes.
  - ausencia o debilidad de protocolos nacionales adecuados para la repatriación y el retorno seguro, sobre todo que contemplen la cooperación bilateral,
  - ausencia de protocolos adecuados que puedan asegurar una adecuada reintegración y dar un seguimiento a los niños, niñas y adolescentes reinsertados.
- Asimismo, se emitieron recomendaciones similares en todos los ejes de trabajo, destacando los siguientes:
    - fortalecimiento, a través de la capacitación y sensibilización, de todas las autoridades que trabajan en la atención a la niñez migrante (autoridades consulares, de Migración, de Ministerios del Trabajo, de Instituciones de protección a la niñez), en temas de atención especializada a la niñez con un enfoque de derechos;
    - creación de bases de datos nacionales que incluyan información desglosada, incluyendo a la niñez indígena y a la niñez en situación laboral;
    - creación de una base de datos a nivel regional para el intercambio de información;
    - compartir, evaluar y actualizar los acuerdos y/o lineamientos regionales existentes en la materia y, en su caso, establecer un mecanismo de monitoreo para asegurar su adecuado cumplimiento;
    - establecimiento de Comités o Mesas de Trabajo interinstitucional al interior de cada país para trabajar en acciones de atención y protección integral de la niñez migrante y para elaborar política pública con un enfoque de derechos de la niñez;
    - creación de protocolos o procedimientos nacionales para la protección y asistencia de la niñez migrante, considerando todas las posibles situaciones de vulnerabilidad;
    - buscar acciones de asistencia y protección como: establecimiento de Determinación del Interés Superior y designación de tutores, todos diferenciando la edad y el género de los niños, niñas y adolescentes migrantes;
    - fortalecer los consulados para la protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes a través de capacitación y fomento de coordinación
    - buscar, en la medida de las posibilidades presupuestarias de cada país, el establecimiento de espacios adecuados para la atención y protección especializada de la niñez migrante;
    - trabajar en la búsqueda de alternativas a la privación de la libertad de los menores de edad migrantes;
    - establecer mecanismos de referencia al interior de cada país y fortalecer los ya existentes;
    - establecer procedimientos adecuados para el retorno y la repatriación segura, así como para una adecuada reintegración, basados en la coordinación internacional e interinstitucional;
    - transversalizar el tema de la niñez indígena y la niñez en situación laboral en el tema de la migración infantil;
    - homologar las legislaciones nacionales con los estándares internacionales de protección a los derechos de la infancia.

Finalmente, se designó a un punto focal por país para darle seguimiento a los planes de acción que se trabajaron y se acordó compartir con dichos puntos focales los datos de contacto de los puntos focales de la CRM para compartir la información y trabajar en conjunto.

Siendo las 17:30 horas del día miércoles 28 de marzo, finalizó el Taller sobre Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes y Refugiados.



