

EL DERECHO DE PROTECCIÓN DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS EN MÉXICO *

JOSÉ LUGO RODRÍGUEZ**

ELVA LEONOR CÁRDENAS MIRANDA***

Resumen

En México, las acciones legislativas y de procedimientos sustentados en el interés superior de niñas, niños y adolescentes extranjeros se han construido sobre su situación migratoria irregular, ocasionando la devolución de miles de ellos a pesar de que el propio marco jurídico reconoce mecanismos de protección y restitución de derechos para aquellos en situación de vulnerabilidad.

En tal virtud, el presente artículo analiza y propone que niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados accedan a los mecanismos de protección y restitución de derechos, tomando en consideración que antes de ser menores en situación irregular son sujetos de derechos.

* Fecha de recepción: mayo, 2019. Aceptado para su publicación: junio, 2019.

** Licenciado en Derecho por la Universidad Intercontinental, Máster en Medio Ambiente: Dimensiones Humanas y Socioeconómicas por la Universidad Complutense de Madrid, Doctorando en Geografía en la Universidad Complutense de Madrid con el tema "Migración Forzada de Niñas, Niños y Adolescentes No Acompañados: Una Crisis Humanitaria Creciente en Centroamérica", Participante externo en el Grupo de Investigación "Derechos Humanos, Migración, Movilidad Humana y Refugiados" de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México). Correo electrónico: jlugo@ucm.es

*** Doctora en Derecho, Coordinadora Académica de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Catedrática del Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I y Miembro del Consejo Editorial de la *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*. Correo electrónico: cardenas.elva2017@gmail.com

Abstract

In Mexico, legislative and procedural actions based on the best interests of foreign children and adolescents have been built on their irregular migration status, causing the return of thousands of them despite the fact that the legal framework itself recognizes mechanisms of protection and restitution of rights for those in situations of vulnerability.

In this virtue, this article analyzes and proposes that unaccompanied foreign children and adolescents have access to mechanisms for protection and restitution of rights, taking into consideration that before being minors in an irregular situation they are subjects of rights.

Palabras clave:

Personas Menores de Edad, Derechos Humanos, Protección, Desplazamiento Forzado, Migración Irregular.

Keywords:

Minors, Human Rights, Protection, Forced Displacement, Irregular Migration.

I. Introducción

En el Continente Americano existen aproximadamente 6.3 millones de niñas, niños y adolescentes que viven fuera de sus países de nacimiento, distribuidos principalmente entre los Estados Unidos de América (3.7 millones), México (0.7 millones) y Canadá (0.6 millones). De este número, la mayoría procede de alguno de los países integrantes del Triángulo del Norte de Centroamérica: Guatemala, El Salvador y Honduras.¹

Entre las principales causas que dan origen al desplazamiento forzoso de niñas, niños y adolescentes se encuentran: el crimen organizado, el homicidio, la violencia en el hogar, entre otras, las cuales se transforman en otros tipos de violencia o conductas delictivas durante su trayecto por otros países, como por ejemplo: en explotación, secuestro, extorsión, desaparición forzada y trata de personas.

¹ UNICEF, *Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children*, pp. 14, 24 y 67.

Ante estas circunstancias de persecución y de amenazas a la vida, a la seguridad y a la libertad, el Estado que recibe a niñas, niños y adolescentes desplazados tiene la obligación de acogerlos y determinar las medidas de protección necesarias con el propósito de salvaguardar sus derechos humanos, para finalmente definir en conjunto con ellos una solución duradera que les permita desarrollarse en la edad adulta en un ambiente que satisfaga sus necesidades y que cumpla con sus derechos de manera segura y alejada de cualquier tipo de persecución o violencia.

La *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (Ley de Derechos) establece un procedimiento de protección especial y de restitución integral de derechos, además de un conjunto de garantías que permiten asegurar que los procedimientos a los que deban someterse atienden sus necesidades específicas de protección y de asistencia en estos contextos. Sin embargo, en México, los esfuerzos institucionales han puesto un mayor énfasis en desarrollar instrumentos que si bien, intentan garantizar que niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados puedan comprender y participar adecuadamente en los procedimientos legales a los que están sujetos, dichos instrumentos ponen un interés particular en resolver la situación migratoria irregular más que en proteger y restituir los derechos vulnerados.

Por ejemplo, la *Ley de Migración* hace referencia a un procedimiento administrativo que está enfocado a regular el estatus legal de un extranjero en territorio mexicano y derivado de este procedimiento, una persona menor de edad que ha huido de su país de origen puede, en su caso, recibir la visa por razones humanitarias, lo que le daría derecho a la residencia en México por un año pero que de ninguna forma atiende a su interés superior, sobre todo tratándose de una situación de desplazamiento forzoso.

Por su parte, la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político* (Ley de Refugiados) establece los requisitos y procedimientos para solicitar el *reconocimiento de la condición de refugiado* y así lograr la protección internacional, lo que les permitiría gozar de una residencia permanente en el país.

A pesar de ello, en la práctica, un gran número de niñas, niños y adolescentes extranjeros no tienen la posibilidad de acceder a dichos procedimientos, principalmente porque no saben que cuentan con ese derecho o porque simplemente se les devuelve a sus países de origen sin evaluar su interés superior, independientemente de que esta devolución sea voluntaria o no, o se le denomine *retorno asistido*.

En este sentido, el presente documento analiza los tres procedimientos legales a los que puede someterse una niña, niño o adolescente extranjero no acompañado, con el propósito de concluir cuál de ellos atien-

de al interés superior desde que se le ha identificado como extranjero no acompañado en el territorio mexicano.

Es importante señalar que los procedimientos tienen sustentos legales y objetivos particulares distintos, por lo que uno no sustituye a los otros; sin embargo, el problema radica en no reconocer que las personas menores de edad extranjeras siempre se encuentran en una situación de vulnerabilidad y que sus derechos humanos les son inaccesibles.

Para la elaboración del presente documento se analizó el marco jurídico en materia migratoria, de refugio y de derechos de la infancia y la adolescencia; los protocolos y lineamientos en México; así como los lineamientos, directrices y opiniones de las agencias de las Naciones Unidas en la materia.

II. Procedimiento administrativo migratorio

De acuerdo con el Artículo 68 de la Ley de Migración, todos los extranjeros que hayan ingresado al territorio mexicano y su situación migratoria sea irregular, deberán ser presentados ante el Instituto Nacional de Migración (INAMI) para atender el Procedimiento Administrativo Migratorio (Procedimiento Migratorio) que incluye su presentación, alojamiento en las estaciones migratorias —exceptuando a los menores de edad—, el retorno asistido y la deportación. Tratándose de niñas, niños y adolescentes no acompañados, estos quedarán bajo la custodia del INAMI cuando sean puestos a su disposición o cuando se inicie el Procedimiento Migratorio.²

1. Identificación de una niña, niño o adolescente extranjero no acompañado

El *Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios* (Protocolo de Actuación), indica que cuando se esté ante la presencia de niñas, niños y adolescentes no acompañados, estos deberán ser presentados ante el INAMI para que se emita un acuerdo de inicio del Procedimiento Migratorio y se le asigne un Oficial de Protección a la Infancia (OPI) responsable de brindarle acompañamiento y

² CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reglamento de la Ley de Migración* Artículo 171.

gestión a sus necesidades de protección y salvaguarda desde este momento —como aquellas relacionadas con la alimentación, vestimenta, salud integral y alojamiento—, y por el tiempo que dure el procedimiento.³

De acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo Actuación, el Procedimiento Migratorio estará conformado por las siguientes etapas:

- a) Identificación de niñas, niños y adolescentes no acompañados en situación migratoria irregular;
- b) Entrevista inicial a cargo del OPI designado;
- c) Comparecencia;
- d) Instrucción; y
- e) Resolución.

En caso de estar ante una situación de emergencia médica o psicológica, el OPI trasladará de inmediato a la niña, niño o adolescente a la institución de salud más cercana, informando de esta situación a la Procuraduría Federal de *Protección de Niñas, Niños y Adolescentes* (Procuraduría de Protección).⁴

Atendiendo a lo que señala el Protocolo de Actuación, la notificación que deba efectuarse a la Procuraduría de Protección se realizará dentro de las 24 horas siguientes al inicio del Procedimiento Migratorio, con la finalidad de que se les brinde representación jurídica y se determinen y den seguimiento las medidas de protección y restitución de derechos que correspondan.⁵

Asimismo, la Procuraduría de Protección deberá solicitar al Sistema Nacional para el *Desarrollo Integral de la Familia* (DIF Nacional) un lugar de alojamiento, mientras se resuelve su situación migratoria en el sentido de ordenar el retorno asistido al país de origen o concediendo la estancia legal en México a través de alguna de las figuras reconocidas en el marco legal.⁶

³ INAMI, *Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios*, T. Segundo: C.I-II y C.II-IV; y Conferencia Regional sobre Migraciones, *Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración*, p. 52.

⁴ INAMI, *op. cit.*, T. Segundo: C.III.

⁵ *Ibídem*. T. Primero: C.II y T. Segundo: C.IX; en CÁMARA DE DIPUTADOS, *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Artículos 122 y 123; y CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Artículo 106.

⁶ INAMI, *op. cit.*, T. Primero: C.II y T. Segundo: C.IX.

2. Entrevista Inicial

De acuerdo con el Procedimiento Migratorio desarrollado con mayor detalle en el Protocolo de Actuación, es el OPI designado quien tiene la facultad de realizar la entrevista inicial para obtener información sobre la identidad de la niña, niño o adolescente (nombre, edad, sexo, nacionalidad, etnia, religión y escolaridad); los motivos de la migración o desplazamiento forzoso; el nombre y lugar de residencia de sus padres o familiares; las necesidades de atención o protección, incluyendo la protección internacional o complementaria, así como la identificación de la atención médica o psicológica que requiera.⁷

En esta entrevista podrán estar presentes el representante de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (CNDH), su representante legal o la persona de su confianza y personal de la Procuraduría de Protección.⁸

Por otra parte, si durante cualquier etapa del Procedimiento Migratorio e incluso antes de que inicie, se identifican indicios que sustenten la necesidad de la protección internacional, o se reciba una solicitud verbal o escrita en términos de la Ley de Refugiados, se hará del conocimiento de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y de la Procuraduría de Protección dentro de las 24 horas siguientes, suspendiendo el Procedimiento Migratorio y omitiendo la notificación consular respectiva, en tanto se dicta una resolución. En caso contrario, se deberá dar aviso a la representación consular correspondiente para los efectos legales a los que haya lugar en la substanciación del Procedimiento Migratorio.⁹

3. Canalización a un albergue operado o regulado por el Sistema Nacional, Estatal o Municipal DIF

La legislación mexicana señala que las niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados serán canalizados a lugares de alojamiento o albergues regulados u operados por el DIF en tanto se resuelve su situa-

⁷ *Ibidem*. T. Segundo: C.V.5.3 y en CDN, *Observación General No. 6 (2005) Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, CRC/GC/2005/6, Ginebra, 2005, párr. 31. ii.

⁸ Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos*, Artículo 122.II; y INAMI, *op. cit.*, T. Primero: C.II.2.3.2.2 y T. Segundo: C.V.

⁹ Cámara de Diputados, *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, Artículos 7, 11, 18 y 21; en Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*, Artículo 28; en Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley de Migración*, Artículo 174; en Cámara de Diputados, 2015, *Reglamento de la Ley General...*, Artículo 108 y en Inami, *op. cit.*, T. Segundo: C.VIII.

ción migratoria. En casos excepcionales en los que no sea posible trasladarlos a un lugar adecuado, permanecerán en las estaciones migratorias en espacios específicos y alejados de los adultos.¹⁰

3.1 Ingreso a un lugar de acogimiento y evaluación del interés superior

En cumplimiento a lo dispuesto por el Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados (Protocolo de Atención), una vez que se ha identificado a una niña, niño o adolescente extranjero no acompañado, se canaliza junto con el expediente recabado hasta el momento a un albergue temporal operado o regulado por el DIF Nacional, Estatal o Municipal para que se le brinden servicios integrales mediante una solicitud por escrito que deriva en un acta de ingreso en tanto se define su situación migratoria.¹¹

El DIF Nacional deberá realizar la evaluación inicial del interés superior para identificar las necesidades específicas de protección o determinar su canalización a un centro de atención especializada, informando dicha situación al INAMI.¹²

La evaluación del interés superior a la que se hace referencia deberá realizarse de manera sistemática y durante el desarrollo de cada uno de los procesos de protección que buscan garantizar los derechos humanos y el desarrollo holístico de cada niña, niño y adolescente bajo la protección del DIF, manteniéndolo plenamente informado para que pueda aportar sus opiniones en todo momento. Asimismo se le brindará la atención inmediata a sus necesidades médicas, psicológicas y de trabajo social y la protección contra cualquier tipo de violencia, discriminación y revictimización.¹³

Posterior a su ingreso en el alojamiento definido, se realizará la *sección de bienvenida* como el primer paso del proceso de acogida e integración con el resto de la población albergada en la que se le explican

¹⁰ Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículos 94 y 95 y en Cámara de Diputados, *Ley de Migración*, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 2016, Artículo 112.I.

¹¹ *Ibidem*. Artículos 89, 95 y 98; en Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados que se encuentren albergados*, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Organización Internacional para las Migraciones, Distrito Federal, 2015, pp. 40-42 y 44; en Cámara de Diputados, 2016, *op. cit.*, Artículo 112.I, y en Inami, *Ley General de los Derechos...* T. Primero: C.II.2.3.1/III.3.4.

¹² CDN, *Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (Artículo 3, párrafo 1)*, CRC/C/GC/14, párr. 47; e Inami, *op. cit.*, T. Primero: C.II.2.3.1.

¹³ Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *op. cit.*, pp. 33, 35 y 36.

sus derechos, sus responsabilidades, el funcionamiento del albergue y los procesos de atención integral para brindar protección y seguridad.¹⁴

3.2 Elaboración del expediente

De acuerdo con el Protocolo de Atención, el siguiente paso será la conformación de un expediente que contenga toda la información recabada durante el tiempo del acogimiento residencial, para posteriormente presentarla de forma clara y ordenada al momento de tomar decisiones sobre aquellas medidas de protección más duraderas que deban instrumentarse, o la generación de un *oficio de coordinación institucional* que permita fortalecer la articulación de acciones que atiendan su interés superior y brinden una atención especializada cuando se requiera.¹⁵

Cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Derechos, la autoridad encargada de definir, coordinar y dar seguimiento a las medidas de protección es la Procuraduría de Protección, por lo que se solicitará el apoyo del INAMI cuando sea necesario fortalecer las medidas de protección alternativas o la elaboración de un plan de reinserción comunitaria de ser procedente.¹⁶

Finalmente, en caso de detectar situaciones en los albergues que pongan en riesgo inminente la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes extranjeros, así como la del personal del albergue o de otros menores de edad albergados, el responsable del albergue deberá informar al DIF para que se ordene la protección de emergencia y la intervención inmediata de la autoridad policial, del Ministerio Público e incluso de la Unidad Especializada de Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos de la Subprocuraduría de Investigación Especializada de Delincuencia Organizada. Asimismo, se dará aviso a la COMAR y al INAMI para los efectos legales que correspondan.¹⁷

4. Comparecencia e instrucción

En esta etapa, la niña, niño o adolescente tiene la oportunidad de brindar mayor información sobre los hechos ocurridos desde su salida del país de origen hasta ese momento, así como las demás consideraciones que

¹⁴ *Ibíd.*, p. 45.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 37.

¹⁶ *Ídem*, Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* *op. cit.*, Artículos 122.II y 123.V-VII y en Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley General...* Artículo 106.

¹⁷ Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *op. cit.*, p. 83.

estime pertinentes. Ésta se hará ante la presencia del OPI, del representante legal o la persona de su confianza, así como del personal de la Procuraduría de Protección en su calidad de representante y de un representante acreditado de la CNDH.¹⁸

Posterior a la comparecencia sigue la etapa de la instrucción, mediante la cual se ofrecen y desahogan las pruebas que serán evaluadas por la autoridad correspondiente para resolver la situación migratoria del menor de edad no acompañado, lo que será informado a la Procuraduría de Protección, al DIF o a la institución pública o privada a la que se le haya canalizado para los efectos correspondientes.¹⁹

5. Resolución del procedimiento administrativo migratorio

El Procedimiento Migratorio concluirá con la resolución de la situación migratoria de la niña, niño o adolescente no acompañado, ordenando el retorno asistido a su país de origen o la regularización de su situación migratoria en México.

Para la ejecución del retorno asistido, la autoridad migratoria tramitará los documentos de identidad y viaje correspondientes, notificando esta resolución en un plazo de 24 horas a la representación consular y señalando la fecha y hora en la que se llevará a cabo dicho retorno, no sin antes practicarle un examen médico que certifique su estado de salud e informándole dicha resolución por conducto del OPI designado.²⁰

En caso de resolver a favor de regularizar su situación migratoria, el INAMI establecerá un plazo no menor de veinte ni mayor de treinta días hábiles para que éste inicie el trámite correspondiente de acuerdo a la condición migratoria que se le ha concedido, conteniendo la información del responsable de los cuidados y la atención que deba proporcionársele.²¹

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Migración, las niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados tienen acceso al reconocimiento de su condición como visitante por razones humanitarias en tanto se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes. Asimismo, pueden obtener este mismo reconocimiento cuando han sido víctimas de un delito o de la violación de sus derechos humanos en calidad de ofendidos, víctimas o testigos, independientemente de lo que

¹⁸ INAMI. *op. cit.*, T. SEGUNDO: C.VI.

¹⁹ *Ibidem*. T. Tercero: C.I-II.

²⁰ *Ibidem*. T. Tercero: C.III.

²¹ *Ibidem*.

suceda legalmente con el presunto responsable además de poder acceder a la protección internacional a través de la COMAR.²²

III. Consideraciones particulares sobre la situación de niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados en México

De acuerdo con el Artículo 96 de la Ley de Derechos, queda prohibido:

...devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en la frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Por su parte, el Artículo 1.A.2 de la Convención sobre el Estatus de los Refugiados define como refugiado a toda persona que:

...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

La *Declaración de Cartagena* amplía esta definición de refugiado para la región centroamericana incluyendo:

...a las 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.

²² CDN. 2005, *op. cit.*, párr. 31.iii; Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley de Migración*, Artículo 144.IV.a; Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *op. cit.*, p. 71; y Cámara de Diputados, *Ley de Migración*, Artículo 52.V.A.

Es así que en México la Ley de Refugiados en su Artículo 13, fracción II, reconoce la condición de refugiado cuando una niña, niño o adolescente ha huido de su país de origen:

...porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada... violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

En tal virtud, la situación de temor que experimentan las niñas, niños y adolescentes que han sido obligados a abandonar sus lugares de origen sustentan la necesidad de protección internacional por parte de otra nación, con derechos y obligaciones definidos durante el periodo necesario para salvaguardar su seguridad y bienestar psicosocial a causa de las situaciones traumáticas que han experimentado durante su desplazamiento forzado.²³

Asimismo y en caso de no identificarse claramente con la definición de refugiado, mencionada anteriormente, las niñas, niños y adolescentes serán sujetos de la protección complementaria:

...consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²⁴

IV. Procedimiento de Protección Especial y Restitución Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, cuando una autoridad nacional determine que se está ante la presencia de una niña, niño o adolescente extranjero no acompañado, las medidas de protección que sean adoptadas a continuación deberán estar sustentadas en su interés superior.²⁵

²³ ACNUR, *Los niños refugiados. Directrices sobre protección y cuidado*, p. 24; UNHCR, *Children on the run: Unaccompanied children leaving Central America and Mexico and need for international protection*, pp. 42 y 43.

²⁴ Cámara de Diputados, *Ley Sobre Refugiados...* Artículo 2.VI.

²⁵ CDN, 2005, *Observación General No. 6*, párrs. 4, 6 y 31.

1. Identificación de una persona menor de edad con sus derechos vulnerados o restringidos

De acuerdo con el Artículo 123 de la Ley de Derechos, el Procedimiento de *Protección Especial y Restitución Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (Procedimiento de Protección) a cargo de la Procuraduría de Protección, está conformado por las siguientes etapas:

- a) Detección de la posible restricción o vulneración de derechos;
- b) Diagnóstico presencial y la identificación de los derechos restringidos o vulnerados;
- c) Diagnóstico de la situación de los derechos y su plan de restitución;
- d) Coordinación interinstitucional para ejecutar el plan restitución; y
- e) Seguimiento y verificación respectivo.

En este sentido, cualquier autoridad que detecte o se le informe que una niña, niño o adolescente se encuentra en una situación de vulnerabilidad por alguna circunstancias de carácter socioeconómico, alimentario, psicológico, físico, *situación migratoria* o *apatridia*, entre otros; tendrá la obligación de adoptar las medidas de protección especial e informar inmediatamente dicha situación a la Procuraduría de Protección.²⁶

Una vez que se ha identificado la presencia de personas menores de edad extranjeros no acompañados y se han ejecutado las medidas urgentes y especiales de protección, deberá llevarse a cabo la entrevista inicial que permita determinar su identidad y ciudadanía, así como la de sus padres y hermanos, de ser posible; conocer las razones por las que se encuentra solo; evaluar aspectos particulares de vulnerabilidad y las necesidades de protección derivadas de la violencia, la trata o situaciones traumáticas; así como toda la información que permita determinar la posible necesidad de protección internacional.²⁷

En este sentido, el aviso inmediato a la Procuraduría de Protección permitirá determinar si existe un riesgo inminente contra la vida, integridad

²⁶ Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículos 10-12, 122 y 123; en Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley General...* Artículo 106; Inami, *op. cit.*, T. Primero: C.II.2.3.2; Castañer, A. y Griesbach, M., *1 Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Procedimiento*, p. 39; y Castañer, A. y Griesbach, M., *2 Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Caja de Herramientas*, p. 37.

²⁷ CDN, *Observación General No. 6*, párr. 31.a-c.

o libertad de la persona menor de edad, con la finalidad de solicitar al Ministerio Público o imponer directamente las medidas urgentes o especiales de protección para evitar que se sigan vulnerando sus derechos; se evite una situación de riesgo mayor o deje de estar bajo el control de alguna red de explotación o de tráfico de personas.²⁸

Las medidas de protección pueden incluir, entre otras: la atención médica y psicológica inmediata y el tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico posterior; el acogimiento residencial y la separación inmediata de la persona que le maltrate.²⁹

Posteriormente, la Procuraduría de Protección elaborará un expediente con toda la información que le haya sido posible recabar a fin de analizarla, y justificar y dar seguimiento a las acciones de protección subsiguientes.³⁰

Es importante mencionar que el Procedimiento de Protección no sustituye de ninguna manera la necesidad de resolver la situación legal en el país; sin embargo, permite que las acciones institucionales posteriores y las decisiones sobre la situación migratoria y de residencia tomen como base la evaluación inicial de las medidas de protección.³¹

Por otra parte, la Procuraduría de Protección está en posibilidades de identificar de manera oportuna cualquier indicio o solicitud que justifique la necesidad de la protección internacional, por lo que este Procedimiento de Reconocimiento de la Condición de Refugiado (Procedimiento de Refugio) prevalece e incluso, detiene el Procedimiento Migratorio en tanto se obtiene una resolución.³²

2. Entrevista inicial

Una entrevista inicial adaptada a las necesidades de idioma, edad y sexo practicada por profesionales calificados, permitirá reunir datos y antecedentes personales para determinar su identidad y ciudadanía, así como

²⁸ Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículo 122.III, VI-VII; en UNHCR & UNICEF, *Safe & Sound. What States can do to ensure respect for the best interest of unaccompanied and separated children in Europe*, pp. 25, 27 y en Inami, *op. cit.*, T. Primero: C.II.2.3.2.

²⁹ Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículo 122.VI-VII; Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley General...* Artículos 49 y 52; y Inami, *op. cit.*, T. Primero: C.III.

³⁰ Castañer, A. y Griesbach, M., *1 op cit.*, p. 41.

³¹ CDN, Observación General No. 6, párr. 32.

³² Cámara de Diputados, *Ley sobre Refugiados...* Artículos 7 y 21; Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley sobre...* Artículo 28; Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley General...* Artículo 108; Conferencia Regional sobre Migraciones, *op. cit.*, pp. 53 y 54; y Inami, *op. cit.*, T. Segundo: C.VIII.

la de los miembros de su familia; las circunstancias que le motivaron a desplazarse de su lugar de origen; la situación de vulneración o restricción de derechos en la que se encuentra o las causas por las que está separado de su familia y sus necesidades de protección, con el propósito de definir las acciones posteriores como la entrega de documentos oficiales de identidad o coordinar la localización y reunificación familiar, atendiendo a su interés superior.³³

Además de la entrevista inicial a cargo de la autoridad correspondiente, practicar múltiples entrevistas permite recolectar mayor información para crear un panorama más completo sobre la situación que vive, a parte de brindarle la oportunidad de expresar de manera más detallada lo que le ha sucedido, sin que se realicen acciones innecesarias que dupliquen esfuerzos y salvo que se trate de acontecimientos traumáticos que puedan tener efectos negativos en su integridad psicológica y emocional.³⁴

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), una vez recabada la información que permita determinar una situación concreta de vulneración, se deberán implementar las medidas especiales de protección que aseguren su vida, supervivencia y desarrollo.³⁵

En este sentido, una vez detectada o recibida la notificación de una posible vulneración o restricción de derechos, el siguiente paso en el Procedimiento de Protección es la elaboración de un diagnóstico inicial y presencial.

Es así que un equipo multidisciplinario conformado por profesionales en psicología, trabajo social y derecho de la Procuraduría de Protección deberá trasladarse al lugar en donde se encuentre la niña, niño o adolescente, con la finalidad de obtener mayor información a través de una entrevista que realizará una sola persona de este equipo —por lo que se sugiere que sea grabada con voz e imagen—, sin que se pretenda realizar en este momento un diagnóstico terapéutico, pericial o psicológico, pero que permita detectar o confirmar los derechos vulnerados o restringidos.³⁶

Los resultados de la entrevista y la información del expediente que se hubiere conformado hasta el momento, permitirá continuar con el Procedi-

³³ CDN, *Observación General No. 6*, párr. 31.b-e; y UNHCR y UNICEF, op. cit., pp. 27, 31 y 32.

³⁴ CDN, *Observación General No. 12 El derecho del niño a ser escuchado*, párr. 24; y UNHCR y UNICEF, op. cit., p. 33.

³⁵ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-21/14 Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional*, párr. 103.

³⁶ PFPNNA y DIF Nacional, *Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes*, Primero, Segundo y Cuarto, I-II; y Castañer, A. y Griesbach, M., 1 op cit., pp. 43, 44, 46 y 49.

miento de Protección y elaborar de manera multidisciplinaria un diagnóstico que identifique los derechos que han sido vulnerados o restringidos y el nivel de riesgo o peligro en el que se encuentre considerando la gravedad de los hechos a los que ha estado expuesto.³⁷

Identificados los derechos y el nivel de peligro existente, la Procuraduría de Protección definirá las medidas urgentes y especiales de protección y las instituciones que deban intervenir para cumplirlas.

Aquellas que respondan a un riesgo inminente a la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes se impondrán de manera inmediata y con carácter provisional, en tanto la autoridad jurisdiccional las ratifica, modifica o cancela dentro de las 24 horas siguientes.³⁸

3. Nombramiento de un tutor y representante legal

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, una vez que se ha determinado la condición de menor de edad extranjero no acompañado, se le deberá asignar de inmediato un tutor —o asesor que desempeñe esas funciones—, en tanto la niña, niño o adolescente mantiene su minoría de edad y permanece en el territorio del país receptor. Asimismo, deberá contar con una representación legal adecuada para que las medidas que sean adoptadas a continuación atiendan a su interés superior.³⁹

El tutor o asesor deberá estar presente en todas las decisiones de planificación y de medidas de protección y cuidado que se definan, y deberá contar con los conocimientos especializados en materia de infancia y adolescencia para asegurar que los intereses de los menores de edad estén protegidos y sus necesidades jurídicas, sociales, sanitarias, psicológicas, materiales, educativas, etcétera, estén satisfechas. Sin embargo, cuando sea difícil nombrar a tutores individuales por una situación de emergencia a gran escala, el Estado receptor y las organizaciones de ayuda a la infancia y adolescencia deberán promover y proteger su interés superior.⁴⁰

De acuerdo con la Corte IDH, el nombramiento del tutor garantiza el acceso a la libertad personal y a la asistencia jurídica rápida y gratuita de niñas, niños y adolescentes, así como la defensa de sus intereses y su

³⁷ CASTAÑER, A., Y GRIESBACH, M., 1 *OP CIT.*, P. 51.

³⁸ *Ibidem.* pp. 52-53; Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículo 122.VI-VII; y Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley General de los Derechos...* Artículos 52-54.

³⁹ CDN, Observación General No. 6, párr. 32 y 33.

⁴⁰ *Ibidem.* párr. 33 y 38.

bienestar; por lo que no deberá iniciar ningún procedimiento administrativo o judicial sin el nombramiento del tutor correspondiente, incluso en las zonas fronterizas.⁴¹

Cuando la niña, niño o adolescente extranjero no acompañado esté sujeto al Procedimiento de Refugio, además de contar con un tutor, deberá contar con un representante legal.⁴²

En el caso particular de México, tanto el Procedimiento Migratorio como el Procedimiento de Protección reconocen que es la Procuraduría de Protección la autoridad que deberá intervenir como representante legal de las niñas, niños y adolescentes sujetos a procedimientos administrativos o jurisdiccionales, así como brindar asesoría legal; sin embargo, no establece de forma clara quien debe fungir como tutor.⁴³

De acuerdo a la legislación federal mexicana en materia civil, el tutor sería aquél que acoge temporalmente a las personas menores de edad, que en este caso debería ser la persona responsable del albergue o lugar de acogimiento en el que se encuentra la niña, niño o adolescente extranjero no acompañado.

4. Referencia inmediata a los servicios de protección a la infancia y la adolescencia

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, las niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados deberán recibir la protección y asistencia del país receptor, toda vez que carecen de los cuidados parentales o familiares de manera temporal o definitiva.⁴⁴

En este sentido, deberán ser referidos a los servicios de protección a la infancia y adolescencia de manera inmediata para conocer sus necesidades de atención, seguridad, educación y salud, con la finalidad de determinar las acciones subsecuentes para su protección, así como la planificación y definición de una solución duradera.⁴⁵

En la elección de las opciones de alojamiento disponibles y de las instituciones que deban participar en su apoyo, se deberá tomar en consideración su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico; si tiene alguna

⁴¹ Corte IDH, *op cit.*, párrs. 132 y 133.

⁴² CDN, *Observación General No. 6*, párr. 36.

⁴³ Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículos 92.VIII, 122.II; Inami, *op cit.*, T. Primero: C.II.2.3.2 y T. Segundo: C.IX.

⁴⁴ CDN, *Observación General No. 6*, párr. 39.

⁴⁵ UNHCR y UNICEF, *op cit.*, p. 33.

discapacidad; si cuenta con alguna preferencia sexual o de identidad de género distinta; si es una menor de edad embarazada o madre, así como si se requiere asegurar la continuidad de su proceso de crianza y el cumplimiento a sus necesidades de atención especializada. Asimismo, deberán garantizarse niveles de privacidad, una alimentación completa y nutritiva, servicios de salud, educación y esparcimiento, entre otros.⁴⁶

En los lugares de alojamiento se mantendrán juntos los hermanos y se les permitirá que permanezcan con el familiar acompañante o con el que cuente en el país receptor, siempre que esto último responda a su interés superior y se lleve a cabo la supervisión y evaluación periódica que corresponda en todos los casos, manteniéndole informado de todo el proceso y tomando en cuenta sus opiniones.⁴⁷

De manera particular es importante mencionar que en México, tanto el Procedimiento Migratorio como el Procedimiento de Protección establecen la necesidad de solicitar la protección especial mediante el acogimiento residencial que deba ofrecer el centro de asistencia social, albergue o lugar de acogimiento que opere o regule el DIF Nacional, Estatal o Municipal según corresponda.⁴⁸

En tal virtud y dando cumplimiento con el Procedimiento de Protección, la Procuraduría de Protección deberá dar seguimiento y verificar el adecuado cumplimiento de las medidas urgentes y especial que haya impuesto, como la ubicación de la niña, niño o adolescente en alguna modalidad alternativa de acogimiento —el acogimiento residencial o la familia de acogida—, por lo que deberá estar informada en todo momento.⁴⁹

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la atención provisional deberá brindarse en un ambiente que propicie su desarrollo y esté orientada a mantener el equilibrio y la seguridad física y emocional de niñas, niños y adolescentes, manteniéndoles informados en todo momento y tomando en cuenta sus opiniones.⁵⁰

Finalmente, es importante mencionar que la privación de la libertad derivada de un procedimiento administrativo e independientemente del nombre que reciba (por ejemplo: detención, albergue, alojamiento, custodia, aseguramiento, presentación, etcétera), criminaliza la migración y

⁴⁶ CDN, *Observación General No. 6*, párr. 40; Corte IDH, *op cit.*, párrs. 181-183; y Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *op cit.*, pp. 55, 59, 60 y 63.

⁴⁷ CDN, *Observación General No. 6*, párr. 40.

⁴⁸ Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículos 4.II, 94-95 y 122.VI-VII; Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley de Migración*, Artículo 176; Cámara de Diputados, *Ley de Migración*, Artículo 122.I; y Inami, *op cit.*, T. Primero: C.II y T. Segundo: C.IX-X.

⁴⁹ Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículos 26, 122.III, VI-VII, XIII y 123.V-VI.

⁵⁰ CDN, *Observación General No. 6*, párr. 40.

tiene consecuencias que impactan de manera negativa en el respeto, garantía y exigibilidad de los derechos humanos, además de los efectos psicológicos y emocionales que genera sobre todo en niñas, niños y adolescentes, por lo que se debe evitar esta práctica que en México se da como una regla y no como una excepción.⁵¹

5. Diagnóstico de la situación de derechos de niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados

El Comité de los Derechos del Niño ha expresado la necesidad de que los Estados garanticen a niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados el acceso a la educación; a un nivel de vida adecuado; al disfrute del más alto nivel posible de salud, incluyendo el tratamiento y la rehabilitación que requieran; así como la prevención de la trata, la explotación en sus diferentes modalidades, los malos tratos, etcétera.⁵²

En este sentido, el Procedimiento de Protección permite analizar la información obtenida en el diagnóstico presencial y en la entrevista inicial realizada por el equipo multidisciplinario de la Procuraduría de Protección, con la finalidad de identificar los derechos que están siendo vulnerados o restringidos, elaborar un plan de restitución de derechos y articular los esfuerzos de diversas instituciones públicas y privadas para ejecutar las medidas especiales que permitan restituir los derechos considerando cada caso en particular; por lo que la comunicación adecuada entre las instituciones es vital, a fin de mejorar la eficacia y eficiencia en el diseño y ejecución de las acciones subsecuentes.⁵³

6. Elaboración del Plan de Restitución

Conforme al Procedimiento de Protección, el siguiente paso a la detección, identificación, diagnóstico y análisis de los derechos vulnerados o restringidos, será la elaboración del *Plan de Restitución de Derechos* (Plan de Restitución).

El Plan de Restitución tendrá el objetivo de definir las acciones subsecuentes para lograr una solución duradera dentro del país e incluir las

⁵¹ Coria Márquez, E., et. al., *¿Qué esperamos del futuro? Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas*, pp. 16, 22 y 25.

⁵² CDN, *Observación General No. 6*, párrs. 41-63.

⁵³ UNHCR & UNICEF, *op cit.*, p. 33; en Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículos 122.III y 123.IV-V y en Castañer, A., y Griesbach, M., 2016a, *op cit.*, pp. 51 y 52.

medidas de protección especial que le permitan desarrollarse en la edad adulta en un ambiente que satisfaga sus necesidades, sus derechos humanos y libre de riesgos. Estas medidas de protección deberán estar debidamente fundamentadas y motivadas en la evaluación del interés superior y en las opiniones de niñas, niños y adolescentes.⁵⁴

De acuerdo con la *Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes (Guía de Restitución)*, el Plan de Restitución contendrá:

- a) Información obtenida de la detección;
- b) Información obtenida en la entrevista inicial;
- c) El análisis de la información anterior y el diagnóstico del grado de peligro;
- d) la identificación y justificación de cada uno de los derechos vulnerados o restringidos, así como el razonamiento que el equipo multidisciplinario de la Procuraduría de Protección realizó para definir cada una de las medidas de protección especial, atendiendo al interés superior;
- e) El listado de cada uno de los servicios o acciones necesarios para restituir cada derecho, identificando el nombre de la institución y el personal responsable de cumplir con cada una de las medidas de protección, y
- f) La periodicidad en la que se llevará a cabo dicha medida de protección.

Es importante mencionar que para esta etapa del Procedimiento de Protección, la Procuraduría de Protección o el DIF Nacional han podido identificar la existencia de indicios que sugieran la necesidad del reconocimiento de la condición de refugiado o de la protección complementaria por parte del Estado mexicano o, habiéndosele informado en cualquier momento que cuenta con este derecho, la niña, niño o adolescente decide sujetarse al Procedimiento de Refugio.

En este caso y en términos de la legislación aplicable, la Procuraduría de Protección o el DIF Nacional darán aviso a la COMAR remitiendo la solicitud verbal o escrita de la niña, niño o adolescente sujeto a protección internacional o indicando la existencia de algún indicio que justifique dicha

⁵⁴ CDN, *Observación General No. 14*, párr. 6; UNHCR y UNICEF, *op. cit.*, p. 22; PFPNNA y DIF Nacional, *op. cit.*, Cuarto. III; y Castañer, A. y Griesbach, M., *1 op cit.*, pp. 54 y 55.

protección, por ejemplo, cuando se hayan violado sus derechos humanos o haya sido víctima del delito. La notificación a la representación consular respectiva se omitirá en tanto se resuelve el Procedimiento de Refugio.⁵⁵

Por el contrario, si no existiesen elementos que justifiquen el Procedimiento de Refugio, deberán llevarse a cabo las gestiones correspondientes ante el INAMI para que se de inicio al Procedimiento Migratorio que resuelva su estatus legal en el país, tomando en consideración la evaluación de las medidas de protección y del interés superior.

En este sentido y en tanto se resuelve la situación migratoria y de residencia se mantendrán las medidas de protección que haya ordenado la Procuraduría de Protección en materia de alojamiento, atención médica, psicológica, de trabajo social, educativas, etcétera, antes de elaborar el Plan de Restitución.

Cuando se identifique que la niña, niño o adolescente cuenta con familiares en el territorio mexicano y sea procedente la reunificación familiar atendiendo a su interés superior, la Procuraduría de Protección facilitará la comunicación entre ellos, informando al INAMI y a la COMAR para que resuelvan su situación migratoria conforme corresponda.⁵⁶

Ahora bien, una vez resuelta la situación migratoria en el sentido de brindarle la protección mediante el reconocimiento de la condición de refugiado, la protección complementaria u otorgando el estatus de visitante por razones humanitarias, se podrá llevar a cabo la elaboración del Plan de Restitución definiendo los servicios y acciones subsecuentes, identificando claramente la institución y nombre del funcionario público que deberá cumplirla y señalando la periodicidad de la medida de protección.⁵⁷

Elaborado el Plan de Restitución con la participación que corresponda al menor de edad, la Procuraduría de Protección deberá tener un acercamiento con las instituciones públicas y privadas que participarán en la ejecución de las medidas de protección especial bajo su coordinación para que sean ejecutadas en tiempo y forma.⁵⁸

La Procuraduría de Protección verificará y evaluará el cumplimiento del Plan de Restitución mediante visitas de seguimiento con la finalidad de analizar, registrar y determinar si tales medidas han sido suficientes o si requieren algún ajuste particular para su efectividad. Asimismo, deberá

⁵⁵ Cámara de Diputados, *Ley sobre Refugiados...* Artículos 7, 11, 18 y 21; Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley sobre...* Artículo 28; Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley General...* Artículos 108 y 109; y Inami, *op. cit.*, T. Segundo: C.VIII.

⁵⁶ Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *op. cit.*, p. 57.

⁵⁷ Castañer, A., y Griesbach, M., 2016a, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 62-65 y en PFPNNA y DIF Nacional, *op. cit.*, Cuarto. IV y Quinto.

propiciarse una comunicación fluida entre todas las instituciones involucradas con el propósito de garantizar la adecuada articulación y distribución de tareas y evitar la duplicidad de esfuerzos.⁵⁹

V. Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado o la Protección Complementaria

Como se ha mencionado anteriormente, la condición de refugiado deberá ser reconocida a niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados que han huido de su país de origen, entre otras causas:

...porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada... violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y tengan fundados temores de ser perseguidos.⁶⁰

Esta persecución incluye actos de violencia física, psicológica y sexual llevada a cabo por miembros de organizaciones que tengan el control de un Estado o parte de éste, o por sectores de la población que no respeten los ordenamientos jurídicos vigentes, como sucede actualmente con los países integrantes del Triángulo del Norte de Centroamérica.⁶¹

Asimismo, niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados víctimas del delito o de la violación de sus derechos humanos tienen el derecho a que se evalúe su condición física, de salud, psicosocial y material; así como aquéllas circunstancias relacionadas con la violencia o algún tipo de trauma que requiera de la atención y protección especial, incluyendo información que permita determinar la posible necesidad de protección internacional, dando conocimiento de tal hecho a la COMAR.⁶²

De acuerdo con UNICEF y ACNUR, la niña, niño o adolescente víctima tendrá miedo y estará confundida en cuanto a si debe confiar en las autoridades, por lo que es importante construir en todo momento un

⁵⁹ Castañer, A., y Griesbach, M., 2016a, *op cit.*, pp. 67-70.

⁶⁰ Cámara de Diputados, *Ley sobre Refugiados...* Artículo 13 y en Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley sobre...* Artículo 4.VII, X-XI.

⁶¹ Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley sobre...* Artículos 6 y 7.

⁶² CDN, *Observación General No. 6*, párr. 31.iii y en Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *op. cit.*, p. 71.

vínculo de confianza brindándole asesoría independiente con la que pueda sentirse cómodo y confiado para que entienda que tiene derechos y que existe personal especializado y designado para ayudarlo en su interacción con las autoridades, de ahí la importancia de contar con un representante legal desde el inicio.⁶³

En los delitos que se persigan de oficio, la Procuraduría de Protección dará aviso al Ministerio Público para que inicie la averiguación previa y realice los peritajes que garanticen la preservación de las pruebas correspondientes, tomando en consideración en todo momento que se deberán instrumentar las medidas necesarias para salvaguardar su vida e integridad, asegurando que reciba la reparación del daño conforme a derecho.⁶⁴

Cuando la víctima sea mujer y haya sufrido agresiones sexuales, la Procuraduría de Protección dará aviso al Instituto de las Mujeres y a las instituciones de salud pública, para brindarle servicios de profilaxis post-violación.⁶⁵

En caso de estar frente a una víctima del delito de trata de personas en cualquiera de sus modalidades de explotación, la Procuraduría de Protección además de adoptar las medidas especiales de protección o solicitarlas al Ministerio Público, emitirá los oficios de coordinación interinstitucional correspondientes tanto al Ministerio Público, como al INAMI y a la *Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas* (FEVIMTRA) con la finalidad de brindar la atención que le competa a cada una de estas instituciones, así como realizar un estudio socioeconómico, diagnóstico psicológico y un examen médico para su canalización a un refugio de la FEVIMTRA en caso de considerarse necesario.⁶⁶

En todo momento, niñas, niños y adolescentes tendrán el derecho de presentar ante la Comisión de los Derechos Humanos competente, la queja que corresponda en caso de que se haya identificado la violación de algún derecho por parte de alguna autoridad.⁶⁷

⁶³ UNHCR & UNICEF, *op. cit.*, p. 32.

⁶⁴ Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículo 122.V y Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *op. cit.*, p. 72.

⁶⁵ Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *op. cit.*, pp. 53 y 54.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 79 y 80; en Cámara de Diputados, *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 estos Delitos*, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 2012a, Artículo 10.I-XI y en Cámara de Diputados, *Ley General de los Derechos...* Artículo 122.V-VII.

⁶⁷ Cárdenas Miranda, E. L. (coord.), *op. cit.*, p. 62.

1. Evaluación inicial para determinar la necesidad de protección internacional

Una vez presentada la solicitud o identificada la situación que fundamenta que la niña, niño o adolescente extranjero no acompañado debe sujetarse al Procedimiento de Refugio, el personal de la COMAR capacitado en desarrollo infantil y demás materias relacionadas, realizará una evaluación inicial a través de una entrevista con el propósito de identificar los indicios que puedan sustentar dicha necesidad de protección.⁶⁸

De acuerdo con el *Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados* (Protocolo de Evaluación), antes de iniciar la entrevista, el funcionario que la efectúe debe prepararse con los datos e información que hayan sido recabados anteriormente e intente observar la conducta de la niña, niño o adolescente antes de entrar a la sala donde se encuentre (observar, por ejemplo, si se le percibe temeroso, aislado, inhibido o desafiante) con la finalidad de preparar su estrategia de aproximación.⁶⁹

El siguiente paso será crear un ambiente de confianza, informándole el lugar específico en donde se encuentra; el nombre, cargo y función; la confidencialidad de la entrevista, haciendo notar que sólo conocerán su historia los funcionarios que intervengan en su ayuda; así como la posibilidad de cubrir en el momento que lo requiera, sus necesidades inmediatas de hambre, sueño, sed, frío o calor, para continuar la entrevista en otro momento.⁷⁰

Al inicio de la entrevista, es importante hacerle del conocimiento que mientras más información sea proporcionada, mejor y más especializada será la ayuda que se le brinde. También es importante hacerle saber que puede responder las preguntas que quiera y solicitar que se le aclare cualquier duda las veces que sean necesarias sin que ninguna de estas cuestiones represente un problema.⁷¹

⁶⁸ Cámara de Diputados, *Ley sobre Refugiados...* Artículos 18-27; en Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley sobre...* Artículos 17-22 y 27 y en COMAR, *Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados*, Secretaría de Gobernación, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Ciudad de México, 2016, pp. 12, 14-17.

⁶⁹ COMAR, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 21-23.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 24 y 25.

Se debe propiciar que la niña, niño o adolescente responda libremente y con sus propias palabras, llevando la entrevista como una especie de diálogo, sin que se induzca ninguna respuesta por parte del entrevistador, quién deberá ser del sexo femenino o masculino según lo solicite el menor de edad.⁷²

De acuerdo con el Artículo 36 del Reglamento de la Ley de Refugiados y a fin de valorar el interés superior, es importante obtener información sobre:

- a) La localización de las personas que ejerzan la patria potestad, así como las circunstancias que les obligaron a separarse;
- b) Los puntos de vista que les merezca esta situación a los integrantes de su familia, personas cercanas o a las instituciones involucradas en su atención;
- c) Las situaciones de riesgo, de abuso o violaciones a sus derechos humanos que pudieran presentarse de no otorgarle el reconocimiento de la condición de refugiado;
- d) Las alternativas de cuidado temporal; y
- e) Su opinión, la que deberá ser consideración al momento de resolver.

2. Evaluación, análisis y resolución del Procedimiento de Refugio

La COMAR, una vez analizada y evaluada la información que ha sido recabada durante la o las entrevistas practicadas a la niña, niño o adolescente solicitante, tendrá la facultad de resolver dentro de los 45 días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud respectiva o en el plazo que sea considerado tomando en cuenta cada caso en particular, proporcionándole de manera temporal una constancia de trámite. En caso de no reconocerle la condición de refugiado, tendrá derecho a presentar un recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles contados a partir de que ha recibido la notificación de la negativa.⁷³

⁷² *Ibidem*, pp. 34 y 35.

⁷³ Cámara de Diputados, *Ley sobre Refugiados...* Artículos 24 y 25 y en Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley sobre...* Artículo 38.

Cuando sea reconocida la condición de refugiado, se le expedirá el documento migratorio correspondiente que acredita su situación regular en el país como residente permanente.⁷⁴

Este reconocimiento permite que puedan acceder a los apoyos que brinden las instituciones públicas mexicanas, incluidos los servicios de salud y educación; ejercer el derecho al trabajo en el marco de las disposiciones legales aplicables; obtener el documento de identidad y de viaje correspondiente, así como solicitar la reunificación familiar.⁷⁵

3. La Protección Complementaria

Cuando la niña, niño o adolescente solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado no haya sido reconocido como tal, la COMAR tendrá la facultad de otorgarle la protección complementaria que impide que sea devuelto a su país de origen o algún otro en el que:

...su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁷⁶

En caso de resolver a favor de otorgarle la protección complementaria, se le expedirá el documento que acredite la regularización de su situación migratoria.⁷⁷

4. Plan de Asistencia e integración de la niña, niño y adolescente reconocido con la condición de refugiado o sujeto de la protección complementaria

Niñas, niños y adolescentes que hayan recibido la protección internacional contarán con un Plan de asistencia e integración que incluirá la información que permita identificar y atender las necesidades inmediatas de salud; el aprendizaje del idioma español; el alojamiento y subsistencia temporal; el acceso a la educación y la revalidación de estudios, así como

⁷⁴ Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley sobre...* Artículo 38.

⁷⁵ Cámara de Diputados, *Ley sobre Refugiados...* Artículo 44.

⁷⁶ *Ibidem*, Artículo 28 y en Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley sobre...* Artículos 15 y 48.

⁷⁷ Cámara de Diputados, *Ley sobre Refugiados...* Artículo 31.

la capacitación para el trabajo, el acceso a los programas públicos y apoyos sociales y todas aquellas que se consideren indispensables para su proceso de integración al país.⁷⁸

VI. Conclusiones

Las políticas y prácticas migratorias de México no han logrado atender el fenómeno a partir del enfoque de derechos, por lo que prevalecen medidas que incluyen la privación de la libertad y la violación de derechos humanos como práctica común de los procedimientos administrativos, sin tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad. Muchas veces se les devuelve a sus lugares de origen a los que ya no pueden regresar sin ver amenazada su vida, libertad e integridad.

Si bien es cierto, no todas las niñas, niños y adolescentes se encuentran en una situación que sugiera la necesidad de la protección internacional, pero todas y todos requieren de la protección y restitución de sus derechos.

En este sentido, el procedimiento a cargo de la Procuraduría de Protección debería formar parte de las acciones iniciales en la intervención del Estado a partir del momento en el que se ha identificado a una niña, niño o adolescente extranjero no acompañado. De esta manera, se mantendrían a salvo sus derechos y a partir de esta situación de salvaguarda, se podría iniciar el procedimiento que mejor atienda a sus necesidades y que le brinden una solución duradera para poder desarrollarse de manera adecuada en la adultez.

A partir del procedimiento de protección y restitución de derechos debería derivar el procedimiento migratorio o el de reconocimiento de la condición de refugio como parte del Plan de Restitución de Derechos.

Por el contrario, en la práctica común las niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados no acceden a este procedimiento de protección y restitución, y ven vulnerados sus derechos de distintas maneras y de forma inevitable, lo que podría cambiarse radicalmente si se cambiarán las prioridades y el enfoque de atención.

⁷⁸ Cámara de Diputados, *Reglamento de la Ley Ley sobre...* Artículo 69.

Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). 22 de noviembre de 1984, *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

_____, *Los niños refugiados. Directrices sobre protección y cuidado*, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 1994.

_____, *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 2011.

_____, *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 estos Delitos*, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 2012.

_____, *Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 2012.

_____, *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 2014.

_____, *Reglamento de la Ley de Migración*, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México: *Diario Oficial de la Federación*, 2014b.

_____, *Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México: *Diario Oficial de la Federación*, 2015.

Cámara de Diputados, *Ley de Migración*, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México: *Diario Oficial de la Federación*, 2016.

CÁRDENAS MIRANDA, E. L. (coord.), *Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados que se encuentren albergados*, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Organización Internacional para las Migraciones, Distrito Federal, 2015.

CASTAÑER, A. Y GRIESBACH, M., *1 Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Procedimiento*, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Ciudad de México, 2016.

_____, *Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes*. Caja de Herramientas, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Ciudad de México, 2016.

Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), *Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados*, Secretaría de Gobernación, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Ciudad de México, 2016.

Comité de los Derechos del Niño (CDN), Observación General No. 6 (2005) *Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, CRC/GC/2005/6, Ginebra, 2005.

_____, *Observación General No. 12 (2009) El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 2009.

_____, *Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (Artículo 3, párrafo 1)*, CRC/C/GC/14, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 2013.

Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Serie Tratados de las Naciones Unidas, No. 2545, Vol. 189, Asamblea General de las Naciones Unidas, Ginebra, 1951.

Conferencia Regional sobre Migraciones, *Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración*, XXI Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, Organización Internacional para las Migraciones, San Pedro Sula, 2016.

CORIA MÁRQUEZ, E., Bonnici, G., y Martínez, V., *¿Qué esperamos del futuro? Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas*, International Detention Coalition, Coordinación Regional para las Américas de IDC, Melbourne, 2017.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva OC-21/14 *Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional*, 2014.

Instituto Nacional de Migración (INAMI), *Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 2016.

Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFP-NNA) y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), *Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes*, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 2016.

United Nations Children's Fund (UNICEF), *Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children*, ONU, Nueva York, 2016.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) y United Nations Children's Fund (UNICEF), *Safe & Sound. What States can do to ensure respect for the best interest of unaccompanied and separated children in Europe*, ONU, Bruselas-Nueva York, 2014.

_____, *Children on the run: Unaccompanied children leaving Central America and Mexico and need for international protection*, Organización de las Naciones Unidas, Oficina Regional para los Estados Unidos y el Caribe, Washington, DC, 2014.