

RECEPCIÓN Y ACOGIDA COMUNITARIA



Modelo para niñas,
niños y adolescentes no
acompañados en México

International
Detention Coalition

Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants

International Detention Coalition

Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants

La **Coalición Internacional contra la Detención** (International Detention Coalition, IDC) es una red global única, integrada por más de 300 organizaciones y personas de la sociedad civil que trabajan en más de 70 países, que proveen servicios directos, así como realizan labores de incidencia e investigación a favor de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo afectadas por la detención migratoria.

Los miembros de la Coalición reciben apoyo de la Secretaría de IDC, ubicada en Melbourne, Australia, así como del personal regional que radica en Berlín, Alemania; Londres, Reino Unido; Ginebra, Suiza; Ciudad de México, México; Kuala Lumpur, Malasia.

IDC Oficina para las Américas

Cholula 21, Interior C
Col. Condesa, Del. Cuauhtémoc
C.P. 06140, México D.F.
México
Teléfono: +52 55 6390-9853
Correo electrónico: americas@idcoalition.org

IDC Secretaría

Level 1, 112 Langridge St,
Melbourne Victoria 3066
Australia
Correo electrónico: info@idcoalition.org
Sitio web: www.idcoalition.org

©International Detention Coalition, 2015

Cita recomendada: Coria Marquez, E., Bonnici, G. y Martínez, V. *Recepción y acogida comunitaria: Modelo para niñas, niños y adolescentes no acompañados en México*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015).

Diseño de portada:
Nani Puspasari www.designani.com

Diseño de gráficas e impresión:
El Recipiente Contenidos www.elrecipiente.com

Todas las opiniones expresadas en el documento son propias de las autoras.

Este documento está disponible en línea en: www.idcoalition.org

AGRADECIMIENTO

Propuestas iniciales de El Modelo fueron consultadas con un grupo de organizaciones civiles y organismos internacionales, miembros y aliadas de IDC con amplia experiencia y trabajo en temas de infancia, migración y derechos humanos en México. Mediante este proceso de diálogo y colaboración se discutieron e intercambiaron observaciones y recomendaciones que nutrieron y dieron como resultado el presente Modelo.

Entre ellas, queremos destacar la contribución de: La Red por los Derechos de la Infancia (REDIM), el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Sin Fronteras I.A.P, Appleseed México, Casa Alianza México I.A.P., el Programa de la Red DH-Migrantes, Id(h)reas Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Save the Children México, el Programa de Defensa e Incidencia Binacional (PDIB) Iniciativa Frontera Norte de México, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) A.C., Casa del Migrante de Saltillo (Frontera con Justicia, A.C.), el Coordinador de las Casas YMCA para Menores Migrantes, el Relator de los Derechos de la Infancia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Mundial para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UNICEF).

Apreciamos y valoramos profundamente el tiempo, comentarios, consejos y recomendaciones de estas organizaciones para el desarrollo de El Modelo.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Las bases | 7 |
| ¿Qué es El Modelo? | 7 |
| ¿Por qué crear El Modelo? | 8 |
| ¿En qué consiste El Modelo? | 10 |
| Roles necesarios para garantizar la protección | |
| de derechos de NNA | 11 |
| Gestor de casos | 11 |
| Tutor | 12 |
| Representante jurídico | 13 |
| 1. Prevención | 14 |
| 2. Evaluación y remisión | 15 |
| Contacto de NNA con autoridades | 15 |
| Evaluación inicial de necesidades y riesgos | 17 |
| Colocación en el entorno social | 20 |
| 3. Gestión de casos y procesamiento | 22 |
| Determinación del interés superior de la NNA | 23 |
| 4. Revisión y Salvaguarda | 24 |
| 5. Resolución del caso | 25 |
| Bibliografía | 26 |

LAS BASES

¿Qué es El Modelo?

El Modelo para la Recepción y Acogida de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados en el Entorno Comunitario en México (de aquí en adelante, 'El Modelo') permite garantizar el principio de no detención por motivos migratorios de niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes, solicitantes de asilo y refugiados extranjeros que carecen de cuidados parentales al viajar sin la compañía de sus padres o tutores (no acompañados). El Modelo pone al alcance de autoridades y tomadores de decisiones los elementos de valoración y análisis para construir e implementar mecanismos efectivos de atención y gestión de casos de NNA no acompañados, en tanto se adoptan las decisiones acordes a su interés superior, sin privarlos de su libertad.

Para ello, El Modelo realiza propuestas específicas respecto a: mecanismos y criterios de identificación y canalización de NNA no acompañados; identificación y atención a sus necesidades de protección; las condiciones y colaboración entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para su colocación en la comunidad; así como protección y salvaguarda de sus derechos durante el proceso de toma de decisiones acordes a su interés superior¹.

El Modelo surge a partir del estudio diagnóstico sobre detención migratoria y alternativas a la detención en México que realizó la Coalición Internacional contra la Detención (IDC por sus siglas en inglés)². Éste permitió identificar áreas de oportunidad para el desarrollo e implementación de alternativas a la detención de NNA no acompañados.

Las alternativas a la detención migratoria son: toda legislación, política o práctica que permite a las personas residir en la comunidad sin estar detenidas por motivos migratorios³. Estas personas deben tener libertad de movimiento mientras que su situación migratoria se resuelve o mientras esperan la deportación o la expulsión del país.

¹ El 'interés superior' describe de manera general el bienestar de la niña, niño o adolescente. A raíz de cada caso es único, no se puede dar una definición general; y por esta misma razón, el interés superior debe de ser evaluado de manera individual, tomando en cuenta las características especiales de cada caso (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. "El Interés Superior del Niño." Hoja informativa sobre protección y cuidado, junio 2007. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6074.pdf?view=1>

² Coria Márquez, E., Bonnici, G. y Martínez V. *Recepción y acogida comunitaria: Modelo para niñas, niños y adolescentes no acompañados en México*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015).

³ R. Sampson, V. Chew, G. Mitchell y L. Bowring, *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention* (Revised), (Melbourne: International Detention Coalition, 2015). Disponible en www.idcoalition.org

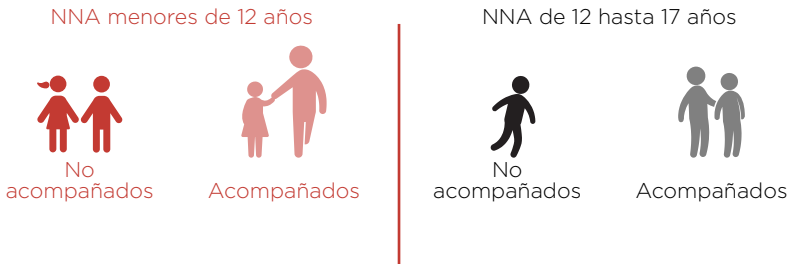
¿Por qué crear El Modelo?

Cada año, miles de NNA salen de otros países e ingresan a territorio mexicano. Desde su país de origen o en su trayecto por México, las NNA presentan situaciones de especial vulnerabilidad y necesidades de protección. Muchos de ellos huyen de la violencia y persecución y están expuestos o son víctimas de delitos como el secuestro, la trata de personas, violencia familiar y explotación laboral. Otros requieren atención especializada al tratarse de niñas y adolescentes embarazadas o presentar padecimientos físicos o psicológicos crónicos, entre otros. Pero, al ser interceptados por el Instituto Nacional de Migración (INM) sin contar con una situación migratoria regular, son puestos en centros de detención migratoria conocidos como estaciones migratorias.

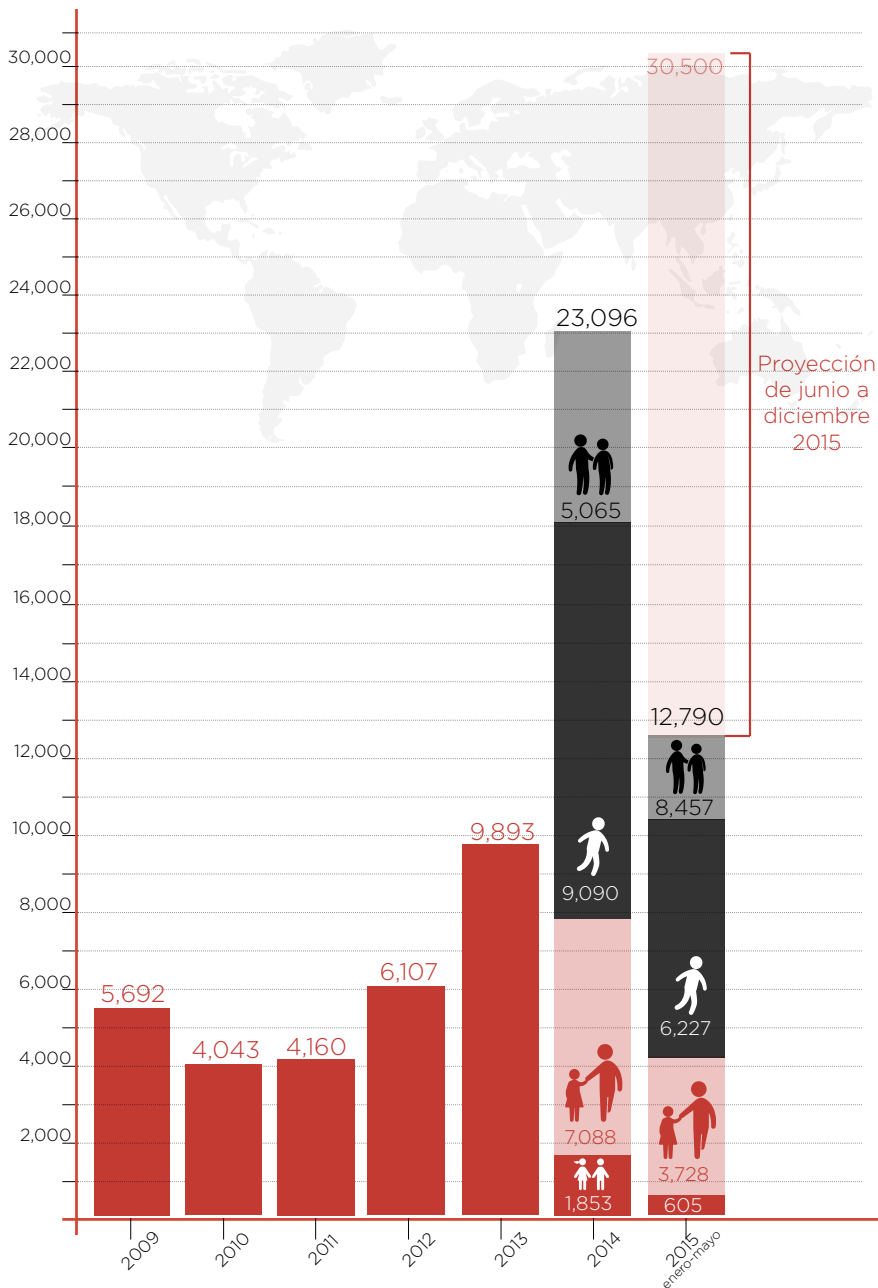
Desde 2012, el número de NNA detenidos en estaciones migratorias presenta un incremento anual constante.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | enero-mayo 2015 |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-----------------|
| Total | 5,692 | 4,043 | 4,160 | 6,107 | 9,893 | 23,096 | 12,790 |
| De 12 hasta 17 años | 4,829 | 3,204 | 3,320 | 4,955 | 7,955 | 14,155 | 8,457 |
| Acompañados | NC* | NC | NC | NC | NC | 5,065 | 2,230 |
| No Acompañados | NC | NC | NC | NC | NC | 9,090 | 6,227 |
| De menores de 12 años | 863 | 839 | 840 | 1,152 | 1,898 | 8,941 | 4,333 |
| Acompañados | 741 | 664 | 635 | 946 | 1,607 | 7,088 | 3,728 |
| No Acompañados | 122 | 175 | 205 | 206 | 291 | 1,853 | 605 |

* No habían cifras desagregadas de adolescentes.



Detención de NNA en México, por año⁴



⁴ Secretaría de Gobernación. (2015). *Boletines Estadísticos (2009-2015)* [Cuadros de datos]. Consultado de http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

La detención migratoria de NNA y su condición de no acompañados incrementa su situación de vulnerabilidad, así como inhibe la adecuada gestión y atención de sus necesidades y la toma de decisiones justas relativas a su estancia o salida del país, basadas en el interés superior del niño como consideración primordial.

Con base en los principios pro persona, no discriminación e interés superior del niño reconocidos en la Constitución, la canalización de NNA no acompañados establecida en la Ley de Migración es una medida para evitar su detención por motivos migratorios. Adicionalmente, obliga a brindar atención especializada por los sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de la República, en condiciones que posibiliten su contacto e interacción con el entorno social.

Para responder de manera efectiva a las situaciones complejas de NNA no acompañados, es necesario el desarrollo de estrategias y acciones que permitan evaluar y determinar en cada caso su interés superior sin lesionar y obstaculizar sus derechos.

¿En qué consiste El Modelo?

El Modelo es una adaptación al contexto nacional del “Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria Sensible a los Niños” (CCAP por sus siglas en inglés), que se basa en los principios de no discriminación, participación, interés superior del niño, supervivencia y desarrollo sano de NNA en contextos de migración⁵.

Así, El Modelo consta de los cinco componentes del CCAP— 1. Prevención; 2. Evaluación y remisión; 3. Gestión de casos; 4. Revisión y salvaguarda; y 5 Resolución de casos—que fueron adaptados al contexto institucional, social y jurídico de México, así como la situación de NNA no acompañados en el país. A partir de cada componente, El Modelo describe y destaca las acciones a seguir para desarrollar e implementar alternativas a la detención migratoria de NNA no acompañados en México.

⁵ D. Corlett, G. Mitchell, J. Van Hove, L. Bowring y K. Wright. *Infancia Cautiva*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2012). Disponible en www.idcoalition.org

ROLES NECESARIOS PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NNA

Designar a un tutor, gestor de casos y un representante jurídico es esencial para garantizar la protección de los derechos de NNA no acompañados a lo largo del proceso de toma de decisiones relativas a su interés superior y hasta la resolución del caso.

Gestor de casos

El gestor de casos brinda acompañamiento y apoyo al NNA desde su identificación y hasta que se adoptan y ejecutan las decisiones acordes a su interés superior.

Las principales actividades del gestor de casos son:

- a) Identificar necesidades de protección y situaciones especiales de vulnerabilidad desde la identificación de la NNA y a lo largo del proceso de toma de decisiones;
- b) Evaluar y gestionar la adecuada y efectiva colocación y estancia en la comunidad en atención a los riesgos, las situaciones de vulnerabilidad y las necesidades de cada caso;
- c) Promover la toma de decisiones informadas tanto de NNA como de las autoridades competentes;
- d) Gestionar y garantizar el acceso a redes de apoyo y servicios médicos, psicológicos, psiquiátricos, educativos, jurídicos, de alojamiento, alimentación, etc.; y
- e) Promover la confianza en los procedimientos e impulsar la resolución y ejecución eficiente de sus casos por parte de las autoridades competentes.

La gestión de casos es una función integral, pero no necesariamente recae en una misma persona, funcionario o dependencia. Por ejemplo, el personal del DIF que recibe a la NNA y realiza la evaluación inicial (ver Evaluación inicial de necesidades y riesgos) es un gestor de casos. Si la NNA es colocada en un lugar de acogida del DIF o bien, en una modalidad de cuidado comunitaria distinta a la residencial, el DIF continuaría desempeñando la función de gestor, aunque no necesariamente con el mismo funcionario que realizó la evaluación inicial.

Asimismo, si las organizaciones de la sociedad civil de manera auxiliar prestan servicios de acogida para NNA no acompañados, la gestión del caso recaería en el personal de estas organizaciones (ver Colocación en el entorno social).

Tutor

El ejercicio de las funciones de un tutor puede realizarse, según sea el caso, por la Procuraduría Federal de Protección de Derechos o sus homólogas en los estados. Corresponde también a las procuradurías de protección el representar los derechos e interés de NNA no acompañados en todo procedimiento judicial o administrativo del que sean parte, a través de la figura de la representación en suplencia⁶.

Con independencia de la modalidad en que sean colocados en la comunidad (por ejemplo, acogimiento formal u otra modalidad de cuidado alternativo), las procuradurías de protección de derechos continuarán protegiendo y garantizando los derechos de las NNA no acompañados durante todo el tiempo que tome determinar su interés superior o hasta que alcanzan la mayoría de edad.

La tutela de derechos consiste en adoptar medidas de protección de derechos para:

- a) Acompañar y representar los intereses y derechos de la NNA en los procesos o procedimientos relativos a la protección o restitución de sus derechos administrativos o judiciales, por ejemplo: solicitudes de protección internacional, denuncias, determinación del interés superior, soluciones duraderas u otros;
- b) Velar para que todas las medidas y decisiones que se adopten sean acordes al interés superior de la NNA y protejan de manera integral sus derechos;
- c) Verificar que la NNA comprende plenamente sus derechos y obligaciones, los procedimientos de los que son parte y las medidas que se adoptan;
- d) Supervisar y garantizar que las opiniones y puntos de vista de la NNA son tomadas en cuenta en la adopción y ejecución de decisiones y medidas de protección;
- e) Garantizar la satisfacción oportuna y adecuada de las necesidades de la NNA por parte de quienes le brindan cuidados y atención;
- f) Proteger la libertad personal y de movimiento de la NNA de restricciones innecesarias;
- g) Verificar que la modalidad adoptada para la colocación en la comunidad es la idónea para el caso concreto; y
- h) Garantizar el acceso y efectiva asistencia o representación jurídica en los procedimientos.

⁶ Artículos 4.XXIII y 92.VIII de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014).

El personal competente de las procuradurías debe establecer y mantener comunicación con la NNA y las instituciones que le brindan servicios a fin de acompañar los procesos en curso, conocer las condiciones y circunstancias que enfrenta en el lugar de acogida, escuchar las inquietudes o dudas de las NNA y supervisar la idoneidad de la colocación en la comunidad, etc.

Representante jurídico

El representante jurídico es el abogado que brinda orientación, asistencia o representación jurídica a NNA no acompañados en relación a los procedimientos administrativos o judiciales que le involucren, incluyendo: las determinaciones de edad, el procedimiento de determinación del interés superior y reconocimiento de la condición de refugiado o las medidas de protección adoptadas a partir de la evaluación de su interés superior.

La función del representante jurídico comprende:

- a) Orientar a las NNA sobre aspectos generales de los procedimientos legales, derechos, obligaciones y mecanismos de queja, denuncia o recursos y medios de defensa disponibles. En un primer momento, la orientación podría ser personalizada o mediante mecanismos grupales;
- b) Asistir y explorar con la NNA las diferentes opciones legales con las que cuenta, atendiendo a sus circunstancias particulares. Ello requiere también de la coordinación y comunicación con el gestor de casos y el tutor; y
- c) Representar jurídicamente a la NNA en la interposición de recursos legales ante medidas o decisiones que afectan sus derechos o intereses (ver: Revisión y salvaguarda).

Los servicios de la representación jurídica deben ser gratuitos. Podrían prestarse por otros actores también, por ejemplo: el tutor, siempre que no exista un conflicto de intereses; la procuraduría de protección de derechos (representación en coadyuvancia)⁷; la defensoría pública; clínicas jurídicas; barras de abogados pro bono; las instituciones que acogen a NNA; u organizaciones de sociedad civil que brindan servicios legales gratuitos.

⁷ Artículo 4.XXI de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014).

1. PREVENCIÓN

El primer componente es la prevención contra la detención, que implica contar con una legislación, política pública y práctica que prohíbe la detención de NNA por motivos migratorios. Actualmente en México, la Ley de Migración (2011) y la de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) cumplen esta función para los NNA no acompañados.

El artículo 112 de la Ley de Migración previene la detención de NNA no acompañados en estaciones migratorias al establecer que al momento de ser puestos a disposición del INM solamente quedan bajo su responsabilidad en tanto son canalizados a los sistemas DIF⁸.

La canalización a los sistemas DIF debe realizarse de manera inmediata a partir de la puesta a disposición. En virtud de los principios de interés superior del niño, pro persona y no discriminación por origen nacional o situación migratoria, la canalización no autoriza y por tanto prohíbe, su privación de la libertad por motivos meramente migratorios.

La Ley de Migración también reconoce el derecho de NNA no acompañados a contar con una estancia regular temporal en tanto se adoptan las decisiones acordes a su interés superior, y de ser el caso, el derecho a la regularización de su situación migratoria por ser reconocidos como refugiados o por otras razones humanitarias.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes refuerza la protección de los derechos de las NNA no acompañados. Primero, obliga a las procuradurías de protección de derechos a salvaguardar y llevar a cabo las acciones necesarias para proteger y restituir los derechos de NNA no acompañados, lo que incluye protegerles contra la privación de la libertad por motivos migratorios y garantizar su bienestar. Asimismo, corresponde a las procuradurías ejercer la representación en suplencia, básicamente asumiendo responsabilidades del rol del tutor y quizá las del representante jurídico, en casos de NNA que carecen de cuidados parentales y enfrentan procedimientos administrativos o judiciales en el país.

⁸ Artículo 112, fracción V, párrafo II de la Ley de Migración (2011).

2. EVALUACIÓN Y REMISIÓN

La evaluación y remisión inicia con el primer contacto que tienen las autoridades con la NNA y termina, a las pocas horas, con su remisión a la modalidad de cuidado alternativo más adecuada. Esta remisión garantiza la libertad en el entorno social en tanto se evalúa el caso de la NNA y adoptan las decisiones que mejor protejan sus derechos y satisfagan su interés superior.

Desde el momento del contacto, las autoridades deben asumir que toda persona con la apariencia o que dice ser una NNA es, en efecto, una NNA. Por tanto, deben activarse los mecanismos diseñados para velar por su bienestar, derechos e intereses.

Los mecanismos de protección a instrumentar incluyen los relativos a: la determinación de la edad y condición de viaje, la designación y contacto con el tutor, el representante jurídico y un gestor especializado para la evaluación inicial de necesidades y riesgos, así como la remisión de la NNA a un entorno comunitario adecuado (no detención).

Contacto de NNA con autoridades

El primer contacto de una NNA con una autoridad puede ocurrir de dos formas: uno, a través de interacción con el INM en revisiones y verificaciones migratorias; o dos, por interacción con autoridades distintas a las del INM.

Interacción con el INM en revisiones y verificaciones migratorias

Conforme a la Ley de Migración, los funcionarios del INM son las únicas autoridades facultadas para revisar o verificar la situación migratoria de las personas y ponerlas a disposición del propio INM en las estaciones migratorias.

Todas aquellas personas que al momento de la verificación o revisión migratoria se presume son NNA no acompañados deben ser tratadas como tales y puestas a disposición del INM para su inmediata canalización a las instancias DIF.

No obstante, en atención al principio de interés superior del niño, es deseable que la puesta a disposición en estaciones migratorias que prevé la Ley de Migración sea formal, mientras NNA no acompañados sean trasladados a las instalaciones de los sistemas DIF desde el lugar donde se realizó el contacto con la autoridad⁹.

En este primer momento de identificación, el actuar de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI) del INM estaría centrado en:

- a) Salvaguardar la integridad física y emocional de las NNA;
- b) Establecer la presunción de que se trata de una NNA no acompañado al momento de la interceptación y registrar la información sobre su identidad, edad y condición de viaje, aparente y/o expresada;
- c) Gestionar la logística y acompañar el traslado de la NNA a las instancias DIF tras la interceptación o su paso momentáneo por la estación migratoria;
- d) Brindar información a la NNA sobre acciones inmediatas a seguir, incluyendo la relativa a su traslado (instancia DIF e INM); y
- e) Realizar el informe respectivo a la INM sobre la interceptación, identificación y traslado de la NNA.

Tan pronto como la NNA no acompañado llega físicamente a las instalaciones del DIF o en su defecto, a una estación migratoria del INM, el personal del DIF debe brindar atención inmediata y se dará aviso inmediato a la procuraduría de protección de derechos competente. Asimismo, si la NNA llega físicamente a una estación migratoria se notificará de inmediato a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las comisiones estatales de derechos humanos para coadyuvar en la protección de sus derechos.

Interacción con distintas autoridades

Adicionalmente, es importante destacar que debido a diversas situaciones que NNA migrantes no acompañados viven o enfrentan en México, no es poco común que el primer contacto se establezca con una autoridad distinta a la migratoria, como pueden ser las dedicadas a la impartición de justicia o a la prestación de servicios públicos y atención a la comunidad. En particular, esto ocurre cuando las NNA residen en el país, requieren atención médica, son trabajadores migratorios o víctimas de delitos, violencia o abuso en cualquiera de sus manifestaciones.

⁹ De adoptarse esta opción como mecanismo, una vez corroborada la identidad, edad y condición de viaje en la entrevista inicial, se formalizaría la canalización del INM a la instancia DIF. En los casos en que exista seria duda sobre la edad de una persona, la canalización se formalizaría una vez que se determina en definitiva que se trata de una NNA no acompañado. En este caso la determinación del interés superior correría a cargo de la instancia DIF correspondiente.

En tales casos, las autoridades e instituciones sean locales, municipales o federales están obligadas a garantizar, proteger y restituir los derechos de NNA. El elemento esencial del actuar y las decisiones de las autoridades debe ser su situación como NNA no acompañados; no así su nacionalidad o situación migratoria.

Asimismo, las NNA no acompañados que acuden ante el INM a regularizar su situación migratoria¹⁰ o ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) a solicitar protección internacional, gozan también de la protección de las leyes contra su detención migratoria.

En todos estos casos de NNA no acompañados, las acciones primordiales que las distintas autoridades deben adoptar para proteger sus derechos cuando entran en contacto con NNA son: 1) Brindar el mismo trato y protección de derechos que corresponde a su situación de NNA carente de cuidados parentales y en situación de riesgo; 2) Evitar y omitir toda actuación que de cualquier forma ponga en riesgo su libertad personal y goce de derechos con base en su nacionalidad o presunta situación migratoria irregular; 3) Notificar y canalizar a la NNA a las instancias de protección y asistencia especializadas en infancia: procuradurías de protección de derechos y sistemas DIF competentes; así como solicitar la designación de un tutor y representante jurídico.

Corresponde a las autoridades locales, municipales y federales que tienen contacto con NNA en los casos aquí señalados, garantizar que no sean alojados en una estación migratoria, ni privados de su libertad por motivo de su nacionalidad o situación migratoria irregular; así como adoptar las medidas necesarias para garantizar y proteger sus derechos, incluidas las relativas a su situación migratoria.

Evaluación inicial de necesidades y riesgos

Dentro de las 36 horas siguientes a la llegada de la NNA no acompañado en la estación migratoria o instalaciones del DIF, se deben tomar las medidas necesarias para designar a un tutor, un representante jurídico y un gestor de casos de los sistemas DIF.

En este momento, la intervención del funcionario del DIF se centra en: asegurar que la NNA cuenta con información sobre su situación y entiende el proceso en el que se encuentra (participa el INM), garantizar atención de necesidades y la protección de sus derechos y remitir a las NNA hacia un entorno comunitario adecuado o a las

¹⁰ Artículo 135 de la Ley de Migración (2011), entre otros.

instalaciones en las que será colocado en un plazo inmediato o, de ser el caso, verificar dichas condiciones.

Para ello, el funcionario del DIF debe entrevistarse con la NNA para realizar la evaluación inicial. Con la evaluación inicial se traza una ruta crítica de acciones inmediatas para la protección de derechos, entre ellas la selección de la modalidad y colocación en la comunidad más adecuada para la NNA de acuerdo a su situación de vulnerabilidad, necesidades de protección, experiencias de vida, edad, género, etc.

La evaluación inicial incluye:

- a) Informar a la NNA sobre su situación y procedimiento que se llevará a cabo;
- b) Entrevistar a la NNA para recabar información que permita empezar a valorar su interés superior y tomar en cuenta su opinión;
- c) Valorar riesgos preliminares;
- d) Mantener comunicación y coordinar acciones con el tutor; y
- e) Tomar en cuenta las opiniones del consulado del país de origen o la COMAR, según sea el caso.

Los principales objetivos de la evaluación inicial son¹¹:

- a) Corroborar la identidad: nombre, edad, nacionalidad y condición de viaje (acompañados, separados o no acompañados);
- b) Recopilar información sobre su situación familiar, las razones por las que viaja o se encuentra solo en el país, el tiempo de estancia y sus experiencias en el país;
- c) Definir necesidades inmediatas de alimentación, alojamiento, higiene, atención médica y psicológica, etc.;
- d) Identificar posibles necesidades de protección o situaciones de vulnerabilidad complejas y específicas como: presentar padecimientos físicos o psicológicos crónicos, vivir de forma irregular en México, ser trabajador migrante, víctima de violencia intrafamiliar o delitos, sufrir amenazas a su vida, libertad o seguridad en su país de origen o en México, o cualquier otra situación de riesgo o vulnerabilidad; e
- e) Identificar los recursos disponibles y las necesidades, experiencias, fortalezas y debilidades de cada NNA para su colocación en un entorno social sano y seguro.

Si de la entrevista con la NNA se desprende que:

- a) Existe duda seria objetiva sobre su edad o condición de viaje, los OPI o personal del jurídico del INM capacitado en la materia podrán participar en la determinación de la edad y condición

¹¹ Esto es posible conforme al Artículo 172 y 173 del Reglamento de la Ley de Migración (2012).

de viaje. Durante todo el procedimiento de determinación de edad o condición de viaje, las NNA no acompañados serán asistidos por un representante jurídico y representadas por un tutor (que podría ser el representante en suplencia). Se colaborará también con el consulado previa información a la NNA sobre el derecho a la asistencia consular y anuencia.

- b) Expresa, solicita asilo o se advierten indicios de necesidades de protección internacional, se notificará a la COMAR previo conocimiento y anuencia de la NNA y en su caso, al INM para el seguimiento que corresponda.
- c) Expresa o se advierten indicios de situaciones de vulnerabilidad y necesidades de protección especial, se dará el aviso a la representación consular de su país, previo conocimiento y anuencia de la NNA.

En cualquier caso, la NNA será canalizado a una colocación adecuada a su situación individual y se brindará atención a sus necesidades específicas en tanto se recaba la información que sea necesaria y/o se adoptan decisiones definitivas conforme a su interés superior.

En atención a las situaciones y necesidades específicas de la NNA identificadas, se puede incorporar a la evaluación inicial una valoración preliminar de riesgos para identificar:

- a) Riesgos a la seguridad física y psicológica emocional que provengan del medio social (ej. amenazas o represalias de algún miembro de la localidad); y
- b) Riesgos que impidan o afecten la protección de derechos durante la sustanciación del procedimiento de determinación del interés superior del niño y/o de la solicitud de protección internacional u otro procedimiento en curso.

La valoración preliminar de riesgos es un primer insumo para seleccionar, de ser el caso, medidas de supervisión para la NNA no acompañado en el entorno social y/o la institución que mayormente satisfaga sus necesidades y la protección a su seguridad personal en tanto se determina su interés superior.

Las medidas de mitigación de riesgos que afecten la libertad de movimiento deben responder a criterios de necesidad e idoneidad. Los riesgos a la seguridad de la NNA son elementos para seleccionar la mejor colocación y valorar las capacidades institucionales y sociales instaladas en la comunidad que permitan responder efectivamente ante esos riesgos, sin recurrir a medidas privativas de la libertad.

Algunos elementos a tomar en cuenta para valorar riesgos, no sólo en la evaluación preliminar sino de forma periódica, son:

- a) La existencia de un riesgo a su seguridad o integridad física, emocional o psicológica en el entorno social;
- b) La madurez y experiencias de vida de la NNA;
- c) El entendimiento de la NNA sobre la naturaleza de los procedimientos en curso, su compromiso e interés en el seguimiento a los mismos y los riesgos a su seguridad; y
- d) La existencia de redes sociales, familiares o personas en el país que puedan apoyar su estancia en la comunidad en tanto se determina su interés superior.

Colocación en el entorno social

La evaluación inicial permite identificar y definir la modalidad y condiciones de acogida en la comunidad que resulten más adecuadas a las necesidades de atención y protección de derechos de cada NNA.

Por ello, al concluir la evaluación, el gestor de casos canalizará a las NNA a la modalidad y lugar de acogida más adecuados, adoptando las medidas inmediatas que permitan su contacto con el medio social en tanto se recaba información adicional para definir sus necesidades de protección y/o se sustancian los procedimientos legales que determinen su interés superior.

NNA no deben ser acogidos en lugares públicos o privados cuando es posible optar por otras modalidades de acogimiento que aseguran la atención y protección de sus derechos en el entorno social. La colocación de la NNA en la comunidad puede ser:

- a) Directa: Modalidad de acogida en la comunidad que le permita vivir de manera independiente, semi-independiente, bajo el cuidado de familiares o personas de confianza, etc.
- b) Indirecta: Lugares de acogida tipo residencial públicos o, en forma subsidiaria, privados. Este alojamiento temporal debe contar con un régimen de acogimiento abierto o semi-abierto¹² y evitar convertirse en lugares privativos de la libertad personal por su nacionalidad o situación migratoria.

En la determinación de la modalidad o condiciones de la colocación comunitaria debe tomarse cuenta:

- a) La opinión de la NNA;
- b) La edad, género, origen étnico y cultural y las experiencias de vida;

¹² Se entiende por lugares abiertos aquellos en los que gran parte de las actividades que realizan NNA se realizan fuera de la institución; y por lugares semi-abiertos, aquellos en los que algunas actividades son realizadas fuera de la institución.

- c) La valoración preliminar de riesgos;
- d) La opinión del consulado del país de origen o la COMAR, según sea el caso;
- e) Las propuestas sobre alternativas de alojamiento temporal en instituciones públicas o privadas temporal del INM¹³;
- f) La opinión del tutor; y
- g) La opinión de otras dependencias involucradas en la protección de derechos de la NNA en razón de las circunstancias específicas de cada caso.

Tanto en la colocación directa como en la indirecta, las NNA no acompañados deben contar con:

- a) El tutor que represente legalmente sus intereses, garantice el acceso y ejercicio de sus derechos en el entorno social y supervise periódicamente la adecuada satisfacción de sus necesidades (papel que puede ser realizado por las procuradurías de protección de derechos);
- b) El gestor de casos que de seguimiento al caso, facilite y apoye el acceso a servicios básicos y monitoree las condiciones de vida dentro de la comunidad para su sano desarrollo: salud, educación, vestido, alimentación, vivienda, asistencia jurídica, etc. (papel que puede recaer en el sistema DIF, instituciones privadas u organizaciones civiles)
- c) El representante jurídico que brinde asistencia y apoyo en procedimientos administrativos o judiciales (migratorios, reunificación familiar, retorno a comunidades de origen), con independencia de la asistencia legal que les brinden sus consulados.

¹³ Artículo 173, fracción V del Reglamento de la Ley de Migración (2012).

3. GESTIÓN DE CASOS Y PROCESAMIENTO

La gestión de casos es una estrategia para apoyar y garantizar los derechos de las NNA y paralelamente gestionar los recursos en la comunidad en tanto se resuelve y adoptan las soluciones acordes a su interés superior.

La mayor parte de la gestión de casos se da cuando la NNA es remitido a una colocación adecuada a sus necesidades de atención y protección de derechos.

Cuando se remite a la NNA a una colocación comunitaria adecuada a sus circunstancias y necesidades, la gestión de casos se centra en la NNA a partir de un modelo individualizado y flexible, basado en los aspectos centrales de la atención y protección de derechos¹⁴.

Su propósito es apoyar, preparar, y orientar a NNA no acompañados en la comunidad durante todo el tiempo que lleva el proceso de toma y ejecución de decisiones acordes al interés superior: permanencia, reunificación familiar o retorno.

Durante la gestión de casos se exploran con detenimiento las opciones y soluciones duraderas de la NNA, se evalúan sus necesidades de protección, y determina su interés superior, acorde a sus circunstancias.

En el lugar de acogida, el gestor de casos en conocimiento de la evaluación inicial¹⁵, establecerá las medidas de seguridad o condiciones de supervisión en el entorno comunitario, de ser éstas procedentes.

El gestor de casos asignado se presentará con la NNA y realizará una evaluación de atención y seguimiento del caso a mediano plazo. En este seguimiento, la intervención de los gestores de casos está encaminada a:

- a) Promover la toma de decisiones informadas: Asegurar que la NNA entiende su situación migratoria, los procesos y las opciones legales, administrativas y judiciales con las que cuenta. Asimismo, brindar información relevante para la toma de decisiones a las autoridades y mantener informada a la NNA sobre ellas.

¹⁴ International Detention Coalition, Case Management as an Alternative to Immigration Detention: The Australian Experience, (Melbourne: International Detention Coalition, 2009) p. 4. Disponible en www.idcoalition.org

¹⁵ El gestor de casos en el lugar de acogida no necesariamente será el mismo funcionario o institución que realiza la evaluación inicial y define la colocación en la comunidad.

- b) Velar por el bienestar de la NNA: Facilitar el acceso a los servicios y redes de apoyo en el entorno social y las medidas necesarias para satisfacer necesidades especiales. El gestor informará al tutor sobre situaciones de vulnerabilidad que pongan en riesgo o alteren la atención o protección de derechos (abandono o declinación de los servicios de alojamiento, educativos o médicos, por ejemplo).
- c) Fomentar la confianza en el proceso de toma de decisiones acordes al interés superior: Mantener informada a la NNA sobre el estudio y análisis de su caso y resolver inquietudes y dudas.
- d) Participar en la determinación del interés superior: Aportar al tutor de elementos de análisis para la determinación del interés superior del niño y participar en el proceso deliberativo de toma de decisiones¹⁶.

Determinación del interés superior de la NNA

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas subraya que el principio del interés superior del niño es una consideración primordial en la adopción de decisiones que afecte a NNA, que se debe optar por aquella que más satisfaga su interés superior y la protección de sus derechos, y que se debe incluir garantías procesales y un estudio de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de las decisiones en las NNA.¹⁷

Es recomendable que un órgano colegiado interinstitucional y/o multidisciplinario realice la determinación del interés superior y sea presidido por un representante del sistema DIF, con participación de dependencias gubernamentales permanentes e invitadas, miembros de sociedad civil y organismos internacionales como el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) y el Fondo Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). Para la determinación del interés superior del niño se podría partir de los criterios establecidos en el artículo 177 del Reglamento de la Ley de Migración (2012)¹⁸, e incluir otros elementos establecidos

¹⁶ Corlett, et al., *Infancia Cautiva*, p. 77.

¹⁷ Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación General No. 14 (2013) sobre el Derecho del Niño a que su Interés Superior sea una Consideración Primordial (art. 3, párr. 1)*, 29 de mayo de 2013, CRC/C/GC/14, párr. 6. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

¹⁸ El cuarto párrafo del Artículo 177 establece: "En la determinación del interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado se tomarán en cuenta, de manera enunciativa y no limitativa, lo siguiente: I. Cuando la reunificación familiar pueda implicar vulneración de derechos; II. Cuando se encuentre en proceso su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, o por ser posible víctima o testigo de algún delito donde sus derechos pueden ser vulnerados, y III. Cualquier otra que las autoridades consideren pertinente para garantizarle medidas de protección y atención integral."

en los estándares internacionales de derechos humanos y del niño, tales como: nivel de integración o adaptación al país, condiciones socio-económicas, familiares, educativas y de salud física y psicológica, entre otras.

4. REVISIÓN Y SALVAGUARDA

La revisión a la colocación de la NNA es un proceso constante, lo mismo que los mecanismos de protección legal a los derechos e intereses de la NNA.

Hay dos momentos clave y definidos para la revisión:

- 1) Después de hacer la evaluación inicial y colocar a la NNA en el entorno comunitario: El gestor de casos y el tutor, con participación de la NNA, re-examinan que la modalidad y lugar de la colocación sean adecuadas e idóneas para el caso concreto. De no ser así, deben identificar y modificar la modalidad (directa o indirecta) o lugar de acogida.

La idoneidad de la colocación se evalúa de manera periódica para verificar que la atención y las medidas de protección de derechos responden adecuadamente a las necesidades y situaciones particulares de la NNA.

- 2) Al concluir el proceso de toma de decisiones: Las decisiones planeadas y por ejecutarse que resulten de la determinación del interés superior posiblemente implicarán también revisar y adoptar acciones que modifiquen las condiciones de su colocación en la comunidad en el corto, mediano y largo plazo.

Cuando la determinación adoptada conforme al interés superior del niño implica el retorno al país de origen, el gestor de casos debe también valorar, con participación de la NNA, la necesidad de su colocación en un lugar distinto al que se encontraba hasta entonces y comunicarlo al tutor para su aprobación.

En todo momento las NNA no acompañados tienen derecho a oponerse e interponer medios de defensa contra decisiones relativas a su colocación en la comunidad y las adoptadas en el marco de la determinación de su interés superior. El representante jurídico apoyará a la NNA en la interposición de los medios de defensa judicial y/o administrativa.

5. RESOLUCIÓN DEL CASO

La resolución del caso consiste en las decisiones finales y soluciones duraderas que se adopten de acuerdo al interés superior así como en las relativas a su ejecución.

En los casos en que las soluciones duraderas implican que:

La NNA permanecerá en el país bajo la protección del Estado, podría continuar en las instituciones que originalmente le dieron acogida o cambiar de modalidad y/o lugar (niñez migrante por razones humanitarias, refugiada, en protección complementaria, por vínculo familiar, etc.)

El gestor de casos, con aprobación del tutor, evaluará las condiciones de acogida que más satisfagan a largo plazo los intereses, el bienestar y desarrollo de la NNA.

El INM colaborará con el gestor de casos y el representante jurídico de la NNA para expedir de manera prioritaria la documentación migratoria de regular estancia, así como con la COMAR si son NNA refugiados o en protección complementaria.

En tanto cumplan la mayoría de edad o exista otra causa justificada para concluir con la protección y atención, las NNA seguirán contando con la supervisión del tutor y el apoyo regular del gestor de casos para velar y asegurar su acceso y protección de derechos (salud, documentación migratoria, vestido, educación, etc.)

La NNA sea retornado al país de origen, el tutor y gestor de casos en colaboración con el INM y la asistencia de los OPI realizarán las acciones necesarias para el retorno. Este se realizará observando los acuerdos que hayan suscrito los Estados sobre el retorno de NNA no acompañados.

La NNA sea reunificado a un tercer país, se solicitará el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la COMAR, según sea el caso, observándose los acuerdos que se suscriban para tal fin.

*Se puede acceder a El Modelo en: www.idcoalition.org

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. "El Interés Superior del Niño," Hoja informativa sobre protección y cuidado, junio 2007. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6074.pdf?view=1>
- Coria Marquez, Elba y Gisele Bonnici. *Dignidad sin Excepción: Alternativas a la Detención Migratoria en México*. Melbourne: International Detention Coalition, 2013. Disponible en www.idcoalition.org
- Corlett, D., G. Mitchell, J. Van Hove, L. Bowring y K. Wright. *Infancia Cautiva*. Melbourne: International Detention Coalition, 2012. Disponible en www.idcoalition.org
- Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. *Observación General No. 14 (2013) sobre el Derecho del Niño a que su Interés Superior sea una Consideración Primordial (art.3, párr. 1)*. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>
- International Detention Coalition. *Case Management as an Alternative to Immigration Detention: The Australian Experience*. Melbourne: International Detention Coalition, 2009. Disponible en www.idcoalition.org
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de diciembre de 2014.
- Ley de Migración*. México D.F.: Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de mayo de 2011.
- Reglamento de la Ley de Migración*. México D.F.: Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de septiembre de 2012.
- Sampson, R., V. Chew, G. Mitchell y L. Bowring. *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention* (Revised). Melbourne: International Detention Coalition, 2015. Disponible en www.idcoalition.org



Este libro se realizó en www.elrecipiente.com,
el cuidado de la edición estuvo a cargo de
Ilallalí Hernández y Xavier Rodríguez
y el diseño fue tarea de Tania Alcántara
Para su composición se utilizó la tipografía Gotham.
Impreso el interior en papel Bond de 90g
y los forros en cartulina Sulfatada de 12 puntos.
El tiraje constó de 500 ejemplares.
Noviembre de 2015, México D.F.

International Detention Coalition

Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants

©International Detention Coalition, 2015

Este documento está disponible en línea en:

www.idcoalition.org

Realizado con el apoyo de:

