**Aportaciones de México al cuestionario del Relator Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes: “el fin de la detención migratoria de niñas, niños y adolescentes y su adecuada acogida y cuidado”**

1. *Sírvase proporcionar información sobre medidas legislativas o políticas que prohíban o restrinjan el uso de la detención migratoria de niños y sus familias en su país.*

La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) y su Reglamento (2015), establecen un Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de NNA; crea las Procuradurías de Protección Federal y Locales; introduce un marco legal para los cuidados alternativos y prohíbe explícitamente la detención migratoria de NNA.

Asimismo, la Ley de Migración (2011) establece que NNA migrantes no acompañados serán puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración (INM) que los canalizará de manera inmediata al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), a los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México, mientras se resuelve su situación migratoria y dará aviso al consulado de su país, siempre y cuando no sean solicitantes de la condición de refugiado, de lo contrario se informará a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para que inicie el procedimiento de evaluación de la solicitud.

Cuando sean alojados en estaciones migratorias, en tanto se les traslada a las instalaciones del SNDIF, a los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México, el Instituto deberá asignarles un espacio diferente al destinado para las personas adultas, mientras no se encuentre otra alternativa de alojamiento temporal.

La Ley de Migración prevé que las personas extranjeras podrán estar en custodia de la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien de persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, con la obligación de que permanezca en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial donde se encuentre la estación migratoria para el seguimiento de su procedimiento administrativo migratorio.

1. *Sírvase proporcionar información sobre las alternativas a la detención migratoria de niños, no privativas de la libertad, existentes en su país (por ejemplo, soluciones de acogida en la comunidad) y explique cómo esas alternativas mejoran efectivamente la protección de los derechos de los niños migrantes y sus familias.*

En 2016 se desarrolló e implementó un programa piloto de alternativas al alojamiento para niñas, niños y adolescentes (NNA) no acompañados en la Ciudad de México, en el marco del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) que constituyó la primera experiencia que probó que NNA no abandonan Centros de Asistencia Social de puertas abiertas si sus derechos son respetados y garantizados en la comunidad. Como resultado de esta experiencia, el CCINM documentó los procesos a fin de realizar recomendaciones de mejora para el INM, de manera que el programa se institucionalizó y dejó su fase piloto. Se sumaron otras experiencias igual de exitosas (aunque el número de NNA beneficiados fue menor) que contribuyeron a visibilizar el trabajo en el orden local, como el albergue “El Colibrí” en Villahermosa, Tabasco, en 2016; el albergue “Tin Otoch” en Hermosillo, Sonora, en 2018; y un modelo de atención especializada en San Luis Potosí.

En enero de 2018 se analizó el Modelo de acogida para NNA migrantes en Tapachula, Chiapas, con el objeto de valorar la capacidad y áreas de oportunidad de los sistemas, instituciones y actores locales para cumplir con las medidas especiales de protección que las autoridades deben adoptar para garantizar los derechos de NNA migrantes acompañados y no acompañados y fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para asegurar el interés superior de la niñez en todos los procedimientos, especialmente en los mecanismos de acogimiento.

Además, el INM se encuentra trabajando de la mano con espacios de la sociedad civil, como Casa de Acogida y Formación para Mujeres y Familias Migrantes (CAFEMIN), la cual ha avanzado en la adaptación de espacios que tradicionalmente recibían a población en tránsito y recibían atención únicamente por un periodo de tiempo menor a una semana, a convertirse en albergues de segunda acogida, especialmente para NNA acompañados y no acompañados. En este mismo tenor, se está trabajando en un proyecto para habilitar un espacio de acogida para trasladar a personas migrantes que se encuentran en las fronteras (personas solicitantes de la condición de refugiado en la frontera sur y personas sujetas al Protocolo de Protección a Migrantes de los Estados Unidos, en frontera norte) hacia albergues que confirman la red dirigida por la Conferencia del Episcopado Mexicano en el centro de país, que cuentan con mayor infraestructura.

Cabe destacar que CAFEMIM ha incorporado recientemente una nueva área de atención enfocada al acompañamiento para la vida independiente (este modelo desde sociedad civil se considera que puede replicarse en otros estados por lo que se realizan las gestiones para documentar la experiencia en el marco del Grupo de Trabajo para la implementación de Alternativas al Alojamiento para Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad) y que comenzarán a recibir NNA en modalidad de albergue de segunda acogida.

1. *Sírvase proporcionar información sobre las buenas prácticas o las medidas adoptadas en su país para proteger los derechos humanos de los niños migrantes y sus familias mientras se resuelve su situación migratoria, incluidos, entre otros, sus derechos a la libertad, la vida familiar, la salud y la educación (por ejemplo, garantizando el acceso efectivo a, entre otras, una recepción adecuada, la atención a la salud, la educación, el asesoramiento jurídico y la reunificación familiar).*

El Estado mexicano ha tenido importantes avances que favorecen el trabajo progresivo de implementación de alternativas al alojamiento, entre los cuales destacan los siguientes:

Elaboración de la Ruta de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración (aprobada en abril de 2019) en el marco del Grupo de Trabajo de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugio que coordina el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y con la asistencia técnica y el acompañamiento de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA (SE-SIPINNA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El objetivo de la Ruta consiste en garantizar los derechos de NNA en situación de migración, a través de la articulación de las instituciones, identificando sus espacios de responsabilidad y acordando la forma en que deben coordinarse para lograrlo.

Además, incorpora el enfoque de protección de derechos de NNA por sobre la perspectiva migratoria y de seguridad, basada en estándares nacionales e internacionales; y se conforma por cuatro etapas y una etapa previa, las cuales se desarrollan conforme a las competencias de cada institución: etapa 0 Monitoreo de movimientos migratorios y preparación; etapa 1 Ingreso al territorio, identificación de NNA y medidas urgentes; etapa 2 Determinación del Interés Superior del Niño por parte de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA); etapa 3 Restitución de derechos por parte de las instituciones ejecutoras, y etapa 4 Preparación y transición a la vida adulta independiente.

La etapa 3 que establece la gestión de alternativas de cuidados familiares o residenciales con base comunitaria, contempla alternativas que se dividen en dos tipos: la primera acogida y la segunda.

El modelo de primera acogida o primera fase se basa en Centros de Asistencia Social (CAS) especializados, dirigidos a NNA no acompañados en situación de migración. Su objetivo es proteger y garantizar los derechos de NNA en la espera de o durante la determinación de su interés superior, de acuerdo con el artículo 123 de la LGDNNA. Basado en la Convención de los Derechos del Niño, este modelo es de puertas abiertas y contempla mecanismos de atención psicológica, jurídica, de salud, así como actividades lúdico-educativas.

Para la segunda acogida, que es cuando NNA permanecerán en el país por más tiempo, resultado de las medidas que emita la PPNNA correspondiente, la LGDNNA hace referencia a tres modalidades de alternativas al cuidado:

1. Acogimiento familiar por familia extensa: Se refiere a la reunificación familiar de NNA que cuentan con familiares en México que pueden acogerlos y cuidarlos;
2. Acogimiento familiar por familia ajena: Es cuando una familia ajena a la NNA pasa por un proceso con el DIF para acogerla en su hogar por un tiempo determinado;
3. Acogimiento en CAS de segunda fase.

Por otro lado, se está avanzando para llevar a cabo una serie de conversatorios que permitan socializar la Ruta de Protección Integral en el orden local, considerando como prioritarios los estados de Baja California, Chihuahua, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Sonora y Tabasco.

En el marco del Consultivo de Política Migratoria (CCPM) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el 20 de noviembre de 2018 se llevó a cabo la instalación del Grupo de Trabajo para la implementación de Alternativas al Alojamiento para Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad, conformado por instituciones del gobierno federal, academia y organizaciones de la sociedad civil.

La relevancia e impacto del Grupo va más allá de avanzar en el cumplimiento del Objetivo 13 h) del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM), ya que busca responder a los compromisos que el Estado mexicano ha asumido en materia migratoria tanto en foros regionales como internacionales, para garantizar los derechos de las personas que forman parte de los diversos flujos migratorios, especialmente de la población en situación de mayor vulnerabilidad como son NNA en espacios distintos de las estaciones migratorias, mientras se resuelven sus procesos administrativos migratorio y/o de refugio.

El Grupo ha sesionado en cuatro ocasiones (noviembre del 2018, mayo y junio de 2019 y febrero del 2020) y en las cuales se ha planteado establecer la articulación programática en materia de niñez y adolescencia en contextos de movilidad, para avanzar en los objetivos del Grupo que consisten en:

* Promover la armonización de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político así como sus respectivos Reglamentos, con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
* Diseñar un plan de acción nacional para el fortalecimiento, ampliación, desarrollo e implementación de alternativas al alojamiento residencial y familiar para NNA en situación de movilidad que aseguren su colocación en entornos comunitarios para su atención integral.
* Contar con evidencias para incidir en la gestión de recursos presupuestales para la atención de NNA en situación de movilidad en los tres órdenes de gobierno, así como recursos para el fortalecimiento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que dedican esfuerzos corresponsables en este campo.
* Revisar los resultados de alternativas al alojamiento ya existentes, como el programa piloto de alternativas al alojamiento en estaciones migratorias para personas solicitantes de refugio, y expandir las alternativas y sus elementos exitosos de manera progresiva, aspirando a una fase final de implementación efectiva de alternativas de cuidado para NNA migrantes en situación de movilidad a nivel nacional.
* Valorar y trabajar para garantizar las capacidades institucionales de las Entidades Federativas y en el ámbito municipal para la efectiva implementación de alternativas residenciales y familiares para NNA migrantes en situación de movilidad con base en la implementación de la Ruta de Protección Integral.
* Contar con personal capacitado dentro de los Centros de Asistencia Social con especialización adecuada en la atención a NNA en situación de vulnerabilidad o con necesidades específicas, como es el caso de NNA en situación de movilidad que pertenecen al grupo LGBTTTI, adolescentes embarazadas, adolescentes en conflicto con la ley, NNA con necesidad de atención psiquiátrica y con discapacidad, entre otros.
* Contar con estrategias de mediano y largo plazo para fortalecer y extender la red de apoyos desde las organizaciones de la sociedad civil y asociaciones religiosas, que tienen vocación, compromiso y misión en favor de la protección de los derechos de NNA en situación de movilidad.
* Habilitar espacios de alojamiento especializados para garantizar la protección integral de los derechos de NNA en situación de movilidad, respetando el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de NNA no acompañados o separados, deberán ser acogidos en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas. Tratándose de NNA acompañados, podrán ser acogidos con sus familiares, salvo que de la aplicación del principio del interés superior de la niñez, se determine su separación.
* Generar información e insumos que permitan el intercambio de aprendizajes, buenas prácticas, prácticas internacionales exitosas y retos a nivel global y nacional -con diferentes poderes y órdenes de gobierno- que faciliten la mejor toma de decisiones en materia legislativa y presupuestaria.
* Sistematizar las buenas prácticas vigentes sobre alternativas al alojamiento, a nivel gubernamental federal y local; así como de organizaciones de la sociedad civil.
* Crear indicadores de medición para la evaluación y seguimiento de los programas de alternativas.
* Diseñar un plan de acción nacional para el fortalecimiento, ampliación, desarrollo e implementación de alternativas.
* Contar con evidencias para incidir en la gestión de recursos presupuestales para la atención de NNA en situación e movilidad.
* Crear indicadores de medición para la evaluación y seguimiento de los programas de alternativas.
* Generar información e insumos que permitan el intercambio de aprendizajes, buenas prácticas y retos a nivel global y nacional.

Asimismo, en el marco del Grupo se conformaron los Comités de Indicadores y de Implementación donde se elaborarán los indicadores de medición a nivel nacional para la evaluación y seguimiento de los avances en la materia en México; y la sistematización y documentación de los desafíos y buenas prácticas para promover su aplicación en las entidades federativas o a nivel regional, respectivamente.

En el Plan de Trabajo del Grupo se tiene programado realizar las siguientes acciones:

* 1. Desarrollo de una metodología para recabar y sistematizar información de buenas prácticas;
  2. Realización de un taller para la revisión de indicadores para la revisión de información entre la Ruta de Protección Integral y los modelos de alternativas al alojamiento;
  3. Seguimiento a la implementación de la Ruta de Protección Integral para la identificación de albergues temporales y su vinculación con las alternativas al alojamiento;
  4. Organización de un evento para la difusión de experiencias, buenas prácticas y retos institucionales en materia de cuidados alternativos;
  5. Promover el lanzamiento de la Plataforma Interregional de Intercambio y Aprendizaje sobre Alternativas a la Detención Migratoria de Niñas, Niños y Adolescentes; f) Evaluación y Monitoreo del piloto que se llevará a cabo en CAFEMIN.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) con colaboración de UNICEF realizó el “Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: Guía para su implementación”; el cual se compone por cuatro etapas:

1. Identificación (el INM tendrá un máximo de 24 horas para realizar la canalización de NNA a Centros de Asistencia Social (CAS) de primera acogida);
2. Primera acogida;
3. Segunda acogida (las modalidades de acogida son familiares y residenciales); y
4. Egreso: reintegración familiar o acompañamiento hacia la vida independiente.

Se han elaborado diversos mecanismos de protección para la niñez migrante en los cuales se ha contado con el acompañamiento y asesoría de Organismos Internacionales:

Protocolo de atención a NNA migrantes no acompañados o separados que se encuentran albergados [Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)], 2015. El objetivo general de este instrumento es establecer una serie de procedimientos de actuación que los Sistemas Estatales y Municipales DIF, así como de Organizaciones de la Sociedad Civil, que deberán implementar sistemáticamente para la atención de la migración infantil no acompañada o separada en albergues. Emplea un mecanismo de identificación de perfiles migratorios diferenciados que requirieren una atención específica y busca fortalecer y homologar los criterios, así como el desempeño de personal operativo dentro de los albergues. Establece explícitamente un mecanismo para la evaluación del interés superior de la niñez, el cual toma en consideración la participación informada de NNA.

Protocolo para la atención consular de NNA migrantes no acompañados [Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)], 2015. Se encuentra dirigido a NNA mexicanos quienes son considerados sujetos de derechos. Constituye un replanteamiento de la atención consular, permitiendo hacer una evaluación inicial del interés superior de cada persona menor de edad, tomando en cuenta la circunstancia particular y las opciones legales existentes en cada caso, para emitir recomendaciones a las otras instituciones participantes del proceso de atención (de todos los países involucrados) que permita la adopción de medidas de protección integral. De esta manera se inicia la activación de una cadena de protección en el lugar donde se encuentre el NNA. La prioridad es la protección de NNA, y ésta se encuentra por encima de los procedimientos y normatividad migratoria.

Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en NNA no acompañados o separados [Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) UNICEF, UPM, DIF.] Se diseñó en 2015 y se aplicó un piloto en la estación migratoria de Iztapalapa donde las entrevistas fueron realizadas por los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS). En 2016 se llevó a cabo la revisión del proyecto por parte del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), modificando, entre otras cosas, el modelo de aplicación. Actualmente, el protocolo es implementado por personal de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y tanto UNICEF como el ACNUR, colaboran en las entrevistas de detección. Busca mejorar los procedimientos para lograr la identificación efectiva de indicios de necesidad de protección internacional de NNA migrantes no acompañados o separados. Esta herramienta dio cumplimiento a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, su Reglamento y al Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM). El propósito es identificar mediante entrevistas de primer contacto indicios de protección internacional, tomando en consideración las características de desarrollo infantil y adolescente, así como los efectos de haber vivido episodios de violencia u otras situaciones traumáticas. Favorece la canalización de casos de NNA y se fortalece la coordinación interinstitucional.

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 (INM). Se publicó en el DOF el 10 de agosto de 2016, para atender el mandato del Reglamento de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, sobre establecer la creación de un protocolo para asegurar que los procedimientos administrativos migratorios que involucren a NNA respeten los principios y derechos que establece la Ley General y se privilegie el interés superior de la niñez. → Su propósito consiste en asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de NNA acompañados y no acompañados, cuando se vean involucrados en procedimientos administrativos migratorios (PAM). Establece la coordinación interinstitucional con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, para llevar a cabo las canalizaciones y procesos correspondientes, de acuerdo a su interés superior. Describe el PAM que deberán seguir los funcionarios del INM cuando se trate de NNA migrantes.

1. *Sírvase indicar los desafíos u obstáculos que se plantean en la elaboración y/o implementación de alternativas no privativas de la libertad a la detención de niños migrantes y sus familias.*

Se requiere continuar los trabajos de homologación de procedimientos, fortalecimiento de capacidades institucionales y desarrollo de infraestructura para que los diversos Centros de Atención Social (CAS) del SNDIF cuenten con espacio suficiente para el alojamiento de NNA en contexto migratorio, particularmente para quienes se encuentran en compañía de sus familiares, además de incrementar el personal que se encargue de la atención en estos espacios e instrumentar medidas para su profesionalización. Asimismo, se tienen que considerar diversas actividades educativas, culturales, lúdicas y deportivas para esta población, en tanto se resuelve su situación migratoria conforme a su interés superior.

Por otro lado, se tiene que avanzar en la habilitación de áreas específicas para población de la comunidad LGBTTTI.

Asimismo, se han identificado retos asociados a la implementación de las disposiciones normativas y los marcos de actuación institucional vigentes, entre los que destacan la homologación de un modelo alternativo de alojamiento en el orden federal y local; la falta de recursos para su operación (renta de espacios, servicios y nómina) y falta de personal multidisciplinario capacitado en todas las áreas de atención (psicólogos, médicos, maestros, entre otros).

En otro orden de ideas, actualmente no existe un instrumento programático de política pública que delinee las alternativas de cuidados para NNA en contextos de migración, en consecuencia no existen suficientes CAS públicos ni se han creado opciones familiares de acogimiento para garantizar la protección comunitaria a la niñez migrante. Un reto en la materia tiene que ver con el establecimiento de criterios específicos para la autorización de familias de acogida.

Igualmente, se ha identificado la falta de recursos humanos y materiales para operar las alternativas de cuidados residenciales o familiares con base comunitaria (CAS primera acogida, cuidados residenciales [CAS de larga estancia y casa departamento], cuidados alternativos familiares [con familia ajena y con familia extensa]). Así como la capacitación del personal operativo para implementar las alternativas de cuidados. Al igual, que garantizar la sostenibilidad de la estructura y operatividad en el tiempo.

1. *¿Qué apoyos podrían prestar otras partes interesadas (aparte de su Gobierno) para fortalecer el desarrollo y/o la implementación de alternativas no privativas de la libertad a la detención de niños migrantes y sus familias que mejoren la protección de sus derechos?*

A nivel regional e internacional compartir buenas prácticas y experiencias para el intercambio y aprendizaje sobre modelos de alternativas a la detención migratoria de NNA, particularmente en lo relacionado con metodologías e instrumentos de coordinación.

Promover acuerdos institucionales o algún otro modelo de instrumento vinculante para impulsar alternativas de alojamiento para NNA migrantes con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales.

Promover metodologías para habilitar refugios de la sociedad civil y de la Iglesia para que funjan como albergues de primera y segunda acogida, además de acompañamiento hacia la vida independiente.

Establecer con Organismo Internacionales alianzas para el fortalecimiento, de recursos humanos (profesionalización), financieros (fondos conjuntos de cooperación), materiales e infraestructura.