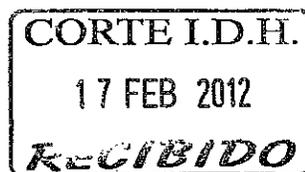


San José, Costa Rica, a 17 de febrero de 2012.

Distinguido señor Secretario:

El Estado mexicano tiene a bien dirigirse a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en ocasión de hacer referencia a sus notas CDH-OC-21/025 y CDH-OC-21/202, relativas a la solicitud de opinión consultiva presentada por los Estados Miembros del MERCOSUR a fin de que ese Tribunal interamericano determine con mayor precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas susceptibles de ser adoptadas respecto de niños y niñas, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

A efecto de responder a cada uno de los planteamientos presentados por los Estados Miembros del MERCOSUR, el Estado mexicano presenta su documento de observaciones haciendo referencia, en primer lugar, a los estándares que fija el derecho internacional para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes. En segundo lugar, señalando disposiciones relevantes en el marco jurídico nacional aplicable en la materia, como resultado de una serie de reformas legislativas acordes con los estándares internacionales.



El Estado mexicano resalta la importancia de la presente solicitud de opinión consultiva en beneficio del desarrollo progresivo de estándares regionales en materia de derechos humanos que contribuyan en la consolidación de los procesos democráticos y redunden positivamente en el diseño de las políticas migratorias que consideren una protección especial para los menores, ancladas en el interés superior del niño y la unidad familiar como principios rectores.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted señor Secretario las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.



Martha Eugenia Tapia Benavides
Encargada de Negocios, a.i.



Al Honorable
Dr. Pablo Saavedra Alessandri
Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Ciudad.

**Observaciones del Gobierno de México respecto a la solicitud
de opinión consultiva presentada por la República de Argentina, la República Federativa
de Brasil, la República Oriental de Uruguay y la República del Paraguay ante la Corte
Interamericana de Derechos Humanos.
OC-21/025**

CORTE I.D.H.

17 FEB 2012

RECIBIDO

El Gobierno de México se refiere a la nota CDH-OC-21/025 de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), mediante la cual remitió la solicitud de opinión consultiva presentada por los Gobiernos de la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República Oriental de Uruguay y la República del Paraguay a fin de que el Tribunal “determine con mayor precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niños y niñas, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de los artículos 1.1, 2. 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y los artículos 1, 6, 8, 25 y 27 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.”

I. Introducción

1. México considera que la complejidad de la migración internacional hace necesario un enfoque integral y regional para comprender sus orígenes, causas, vínculos y consecuencias. En este sentido, las sociedades, los Estados y las instancias internacionales de derechos humanos juegan un papel esencial en los esfuerzos hemisféricos por establecer y consolidar las instituciones necesarias, así como en delinear las políticas y acciones para atender cabalmente ambos fenómenos sociales.
2. De esta manera, en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, el Estado mexicano reitera que la migración internacional es un fenómeno que requiere la adopción de marcos normativos sustentados en las obligaciones internacionales de derechos humanos, que garanticen el tránsito regulado de personas con un enfoque de protección y que permitan gestionar eficazmente las fronteras y modernizar los servicios de control migratorio.
3. Por esas razones, el Estado mexicano apoya la solicitud de Opinión Consultiva presentada por los países del MERCOSUR a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de los procedimientos para la determinación de necesidades de protección especial para niños, niñas y adolescentes migrantes; las garantías que deben aplicarse en los procedimientos migratorios que implican a dicha población; los estándares para la implementación de medidas cautelares a niños, niñas y adolescentes en un procedimiento migratorio; las obligaciones del Estado en casos de custodia por motivos migratorios de la población referida; las garantías del debido proceso ante medidas que impliquen la privación de la libertad en el marco de procedimientos migratorios; el respeto al principio

de no devolución; los procedimientos para la identificación y tratamiento de niños, niñas y adolescentes solicitantes de refugio; así como el respeto al derecho de unidad familiar.

4. Dentro del complejo fenómeno de la migración internacional los Estados Americanos deben velar porque las personas migrantes no sean criminalizadas por el hecho de ser indocumentadas, así como garantizar que sus derechos humanos no sean vulnerados como un efecto colateral de la decisión de efectuar un movimiento migratorio. En estos términos, los Estados son responsables de definir una política migratoria con enfoque de derechos humanos que cumpla con los estándares internacionales, y de garantizar plenamente la instrumentación de esa política a través de medidas de protección adecuadas.
5. México considera también que la responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino, es un elemento central en el diseño y ejecución de las políticas públicas sobre migración, y que se requiere de un trabajo conjunto para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Con este propósito, México desea reiterar a través de la Ilustre Corte Interamericana su llamado para la ratificación universal de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, de la Organización de las Naciones Unidas.
6. Como un Estado de origen, tránsito y destino de flujos migratorios nacionales e internacionales, México ha asumido la responsabilidad de fortalecer las instituciones encargadas de gestionar la migración, al definir los principios rectores de su política migratoria. El marco jurídico nacional destaca que toda política, programa, acción o estrategia en materia migratoria debe partir de principios concretos que definan objetivos, alcances y problemáticas a resolver.
7. Para el Estado mexicano es una prioridad velar por los derechos humanos de NNA migrantes que ingresan, transitan, residen y retornan a su territorio nacional acompañados y no acompañados. Particularmente, por medio de la elaboración e instrumentación de medidas que protejan a aquella población que no cuente con la documentación migratoria que acredite su legal estancia en México y que, por tal circunstancia, se encuentra en una situación de vulnerabilidad.
8. Con esa visión, el Estado mexicano emite sus observaciones a cada una de las preguntas formuladas por los Estados del MERCOSUR a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos. En primer lugar, hará referencia a los estándares que fija el derecho internacional para la protección de los derechos de los NNA migrantes en cada una de las situaciones planteadas en la solicitud de opinión consultiva. De manera subsecuente, hará referencia al marco jurídico nacional aplicable en la materia, como resultado de una serie de reformas legislativas que se implementaron con la finalidad de armonizar el marco jurídico interno con los estándares internacionales.

9. Con el objeto de facilitar la comprensión del presente escrito, cada uno de los apartados corresponde con las preguntas que fueron formuladas por los países del MERCOSUR a la Ilustre Corte Interamericana, con excepción de las preguntas 2 y 6 que fueron agrupadas en el segundo apartado debido a que las normas de debido proceso que contienen se abordan de manera general. México fundamentará sus comentarios en los instrumentos internacionales e interamericanos de protección de los derechos humanos, y en otros, que si bien no están específicamente consagrados a la protección de los derechos humanos, reconocen de manera explícita la necesidad de una tutela especial a favor de NNA que se encuentran fuera de su país de origen. Tal es el caso de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, instrumento de la mayor relevancia para la emisión de la Opinión Consultiva OC-16/99 "El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal" de esa ilustre Corte.

II. Observaciones generales

10. México considera muy oportuna la solicitud de opinión consultiva ya que, indudablemente, contribuirá a la promoción y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de los flujos migratorios, de manera tal que este asunto se incorpore en las agendas bilaterales, regionales y multilaterales de los países de América a efecto de dar visibilidad al tema y de encontrar soluciones a los retos que plantea.
11. En el contexto de la apertura democrática y de transformación de instituciones para permitir la participación política, y ante el incremento exponencial del movimiento de personas, en México resultó impostergable revisar la posición del país en materia migratoria. Así, los enormes flujos de connacionales que han emigrado hacia los Estados Unidos de América, la apertura que México ha experimentado hacia el exterior y la desaparición de criterios relativos a afinidades entre la sociedad mexicana y nacionalidades determinadas, conforman el punto de partida que hoy sitúa al país ante un auténtico cambio de paradigma en materia de migración.
12. El esquema de protección y defensa de los derechos humanos, articulado transversalmente como parte fundamental de las políticas públicas, constituye la piedra angular de un nuevo modelo de gestión migratoria en México. Así, partiendo del reconocimiento de los retos que impone el contexto regional y ante las responsabilidades en materia de derechos humanos asumidos con la comunidad internacional, el Estado mexicano construye las condiciones para proteger de manera eficaz a los miles de migrantes y transmigrantes que, cotidianamente, transitan a lo largo de su territorio en situación irregular y en condiciones de riesgo para su vida, integridad y seguridad.
13. La responsabilidad irrenunciable del Estado mexicano con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, impulsa un trabajo constante de reformas en el marco jurídico nacional con la finalidad de adecuarlo a los estándares que fija el derecho internacional de los derechos humanos. En esta labor es que resulta fundamental fortalecer la relación con el sistema interamericano de derechos

humanos y garantizar que los órganos de vigilancia y cumplimiento de los instrumentos internacionales ejerzan sus funciones de escrutinio.

14. Es por ello que el Estado mexicano promueve la adhesión a las normas interamericanas de derechos humanos; la armonización legislativa en las esferas federal y estatales nacionales; la compatibilidad de interpretaciones, prácticas y leyes del orden interno con el sistema de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos; así como la labor de observación y vigilancia que llevan a cabo las relatorías temáticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
15. Con base en lo anterior, y con el pleno convencimiento de la función consultiva de nuestro máximo tribunal interamericano especializado en la materia, en dos ocasiones el Estado mexicano ha solicitado a la Ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos la interpretación de normas de los instrumentos interamericanos e internacionales que afectan en la protección y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes. Estas opiniones consultivas son: “El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal” (OC-16/99 del 1º de octubre de 1999) y la “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” (OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003).
16. Esas opiniones consultivas han puesto de relieve la prioridad para el sistema interamericano de derechos humanos de proteger a los migrantes en general y a niñez en particular. Como consecuencia de ello:
 - Los derechos del niño forman parte del *corpus* inderogable bajo cualquier circunstancia, al amparo de los artículos 19 y 27 de la Convención Americana, en virtud de que la Corte Interamericana ha reafirmado que tal inderogabilidad es extensiva a las garantías y recursos necesarios para la defensa de estos derechos.¹
 - El deber de garantía estipulado en el artículo 1.1 de la Convención Americana, específicamente por lo que atañe a la condición jurídica y derechos humanos del niño requiere “una interpretación dinámica [...] que responda a las nuevas circunstancias sobre las que debe proyectarse y atienda a las necesidades del niño como verdaderos sujetos de derecho y no sólo objeto de protección”.² Entre estas

¹ Corte IDH. El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9

² Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 28.

nuevas circunstancias se encuentra el creciente número de niños y niñas en el contexto de la migración internacional.³

- El principio de igualdad y no discriminación es de carácter imperativo; es decir, pertenece al *jus cogens* y “los Estados, por lo tanto, no pueden... tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes”.⁴ Se trata, de igual forma, de obligaciones *erga omnes* de la mayor jerarquía en el orden jurídico internacional, como se reconoce en las opiniones consultivas OC-17/02 y OC-18/03.
17. Por otra parte, en plena coherencia con las responsabilidades asumidas por el Estado mexicano y en atención a los contextos internacionales y regionales en los que los movimientos migratorios se llevan a cabo, a finales de 2011, fue aprobada una reforma constitucional que incluye el interés superior de la niñez como principio rector de sus actuaciones. Dicho principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de protección a la niñez. Esta reforma estableció también la facultad del Congreso para legislar en materia de derechos de NNA.
 18. Durante el 2011, el Estado mexicano también ha adoptado medidas legislativas en materia de migración y de refugio, para el fortalecimiento de nuevas políticas, que incluyan una perspectiva integral y un enfoque de derechos humanos. La nueva legislación contempla los más altos principios y estándares de derechos humanos en el tema y promueve una transformación institucional, sin precedente, para garantizar la protección a las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y con necesidades especiales de protección complementaria.
 19. Como consecuencia, la Ley de Migración, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, aprobadas en junio de 2011, constituyen hoy el fundamento jurídico en la construcción de una nueva política migratoria del Estado mexicano, desde una perspectiva ampliada, con enfoque de derechos humanos.
 20. De esta forma, la política migratoria considera las múltiples dimensiones y complejidad del fenómeno migratorio a través de: (a) reconocer los aportes al desarrollo nacional de la emigración mexicana e incorporar elementos para su protección, reintegración y asistencia; (b) facilitar los flujos de visitantes e inmigrantes que contribuyen al desarrollo económico, social y cultural del país, promoviendo una migración regulada y

³ En el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo en su reunión de 2010 dedicó una sesión para debatir sobre el tema “Migración, Género y Familia”. Durante las discusiones, se resaltaron las condiciones de vulnerabilidad a las que se expone la niñez durante todas las fases del ciclo migratorio. Se reconoció que existe un marco legal basado en la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual debe permear en la aplicación de políticas públicas.

⁴ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 119.

ordenada acorde con las necesidades del mercado de trabajo y el desarrollo nacional y regional; (c) fundamentar la gestión migratoria en la salvaguarda del Estado de Derecho, de la democracia y de los derechos humanos, promoviendo la seguridad nacional y pública y, al mismo tiempo, velando por la seguridad humana de los migrantes nacionales y extranjeros; (d) prevenir y controlar la migración irregular, salvaguardando la integridad y los derechos humanos de los migrantes; (e) combatir eficazmente los delitos que más aquejan a los migrantes como son el tráfico de personas y la trata de personas, así como a la explotación de los migrantes y las redes criminales asociadas a la migración; (f) fomentar la integración de los migrantes a la sociedad del país de destino y la cohesión social y; (h) promover los principios de la tolerancia y de la no-discriminación.

21. México considera que las políticas migratorias nacionales e internacionales deben garantizar la protección de los derechos humanos de los migrantes, en particular de las poblaciones más vulnerables, con base en los siguientes principios:
- a. Sentar un enfoque integral acorde a la complejidad de la movilidad internacional de personas que atienda sus manifestaciones, causas estructurales y efectos;
 - b. Responsabilidad compartida con los gobiernos de diversos países;
 - c. Congruencia entre la agenda migratoria de protección de nacionales mexicanos en el exterior con las responsabilidades de protección de extranjeros en México;
 - d. Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros independientemente de su situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como niños y niñas, adolescentes, mujeres, indígenas, personas adultas mayores y víctimas de algún delito;
 - e. Hospitalidad y solidaridad internacional con aquellas personas que por diversos motivos deben salir de sus países de origen en búsqueda de protección internacional;
 - f. Facilitación de la movilidad internacional de personas salvaguardando el orden y la seguridad nacional, regional, pública y fronteriza;
 - g. Complementariedad de los mercados laborales con los países de la región con el objetivo de gestionar la migración de mano de obra;
 - h. Equidad entre nacionales y extranjeros en especial respecto a la observancia de sus derechos humanos;
 - i. Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes;
 - j. Unidad familiar e interés superior del niño, la niña y el adolescente;
 - k. Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país con base en el multiculturalismo y la libertad de elección y el pleno respeto de las culturas y costumbres de sus comunidades de origen;
 - l. Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana.

22. Estos principios rigen la elaboración e instrumentación de cualquier programa y acción encaminados a garantizar la protección de las personas migrantes sin importar ninguna condición. Merece una atención especial la responsabilidad de velar por los derechos humanos de las personas en situaciones particulares de vulnerabilidad como los niños, niñas, adolescentes, mujeres, solicitantes de protección internacional y víctimas de delitos. De ahí la importancia de identificar los estándares internacionales de derechos humanos para armonizarlos con los marcos normativos nacionales, de manera que definan mecanismos, procedimientos, lineamientos y acciones de atención operativa para grupos con necesidades especiales de protección.
23. Dentro de los principios que rigen la elaboración de programas es crucial abordar los problemas con perspectiva de género debido a la transversalidad de la doble discriminación hacia las niñas, adolescentes y mujeres que migran de sus poblaciones y que son víctimas de redes de prostitución.
24. La realidad del incremento de movimientos migratorios de niños, niñas y adolescentes no acompañados, mujeres, solicitantes de refugio y víctimas de delitos, implica una obligación inaplazable de diseñar e implementar políticas públicas que atiendan sus respectivas necesidades.
25. La migración en situación irregular y los riesgos que ella implica para la seguridad de las personas, apela a que los Estados pongan especial atención en las causas que originan la emigración de niños, niñas y adolescentes, en los peligros a los que esta población se enfrenta por viajar sin compañía; en el reto de velar porque el interés superior del niño y la niña prime sobre cualquier objetivo de gestión migratoria y control fronterizo; y los procedimientos especializados en atender e identificar necesidades de protección para aquellos niños y niñas que se encuentran en tránsito rumbo a países como Estados Unidos de América.
26. Es por lo anterior que dentro del complejo fenómeno de la migración internacional, los Estados deben de garantizar que los derechos humanos no sean vulnerados como un efecto colateral de la decisión de efectuar un movimiento migratorio o por condiciones de regular estancia. En estos términos, los Estados Americanos somos responsables no sólo de definir una política migratoria con enfoque de derechos humanos que cumpla con los estándares internacionales, sino de garantizar plenamente su instrumentación a través de medidas de protección.
27. En la opinión consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a solicitud de México, acerca de la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, la Ilustre Corte declaró que el principio fundamental de igualdad y no discriminación es una norma imperativa que vincula a todos los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, como el estatus migratorio de las personas.

28. En esa ocasión, la Honorable Corte aclaró que «la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral» y que «los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio».⁵
29. La propia Corte Interamericana determinó en su Opinión Consultiva 17, relativa a la “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, que los Estados deben de velar, en especial, por los derechos de los niños, niñas y adolescentes, al establecer que:

“tal como se señalara en las discusiones de la Convención sobre los Derechos del Niño, es importante destacar que los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos –menores y adultos- y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”⁶.

30. Por tanto, debe ser prioridad de los Estados velar por los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes migrantes que ingresan, transitan, residen y retornan al territorio nacional. En especial, mediante la elaboración e instrumentación de medidas para proteger a esa población sin documentación migratoria que acredite su legal estancia en el país y que implica riesgos para su vida e integridad.

III. Cuestionamientos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

31. Las cuestiones planteadas a la ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos en la presente solicitud de opinión consultiva son:

- 1. “¿Cuáles son a la luz de los artículos 1,2,5,7,8,19, 22.7, y 25 de la Convención Americana y de los artículos 1,25 y 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los procedimientos que deberían adoptarse a fin de identificar los diferentes riesgos para los derechos de niños y niñas migrantes; determinar las necesidades de protección internacional; y adoptar en su caso, las medidas de protección especial que se requieran?”**

⁵Ibidem., párr. 8.

⁶Corte IDH OC-17. Op. cit., párr. 54.

32. México coincide con los Estados Miembros del MERCOSUR al señalar que las medidas para identificar posibles riesgos son apremiantes y deben ser implementadas desde el primer momento de contacto entre los niños, niñas y adolescentes y las autoridades públicas, en particular las migratorias.
33. Tal y como se señala en el documento presentado por los Estados solicitantes de esta opinión consultiva, las medidas mínimas que deben considerarse en el proceso de evaluación inicial, una vez que un niño o niña no acompañado o separado de sus padres llega a un país de tránsito o destino, ya han sido identificadas por el Relator sobre Derechos de Migrantes de las Naciones Unidas.⁷
34. En ese sentido, en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración⁸, se instrumentan los “Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en Caso de Repatriación”⁹, los cuales fueron aprobados el 8 de julio de 2009. El objetivo de dichos lineamientos es fomentar la colaboración entre los países miembros de la CRM, y presentar guías para proceder, desde la identificación o detección de una niña, niño o adolescente no acompañado, así como para la realización de la repatriación y su traslado, siempre salvaguardando sus derechos y su interés superior. Estos lineamientos fueron impulsados por México.
35. Adicionalmente, se ejecutan los “Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas”, suscritos en 2007, e impulsados por los gobiernos de México, Panamá y Belice, cuyo objetivo es fomentar la colaboración entre los Países Miembros de la CRM, y presentar guías para proceder desde la identificación o detección de una niña, niño o

⁷ “[...] la determinación, con carácter prioritario, de la condición de menor no acompañado o separado de sus padres llega a su llegada al puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país, incluida la determinación de la edad; la inscripción y la determinación inmediata de una manera adaptada a su edad y sexo, de la identidad de niño, realizada por profesionales calificados en un idioma que el niño pueda comprender; la consignación de información adicional, a fin de entender la situación concreta del menor, que incluya, entre otras cosas, las razones por las que no está acompañado o está separado de sus padres, una evaluación de los aspectos particulares de vulnerabilidad, en especial relativos a la salud, y de índole física, psicosocial y material, y de otras necesidades de protección como las derivadas de la violencia en el hogar, la trata o un trauma.” Informe del Relator de la ONU sobre Derechos de los Migrantes, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/7, párr. 35.

⁸ En la actualidad los países miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

⁹ Lineamientos regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en caso de repatriación, pueden ser consultados en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/689/1/images/LIN_RE_5.PDF

adolescente víctima de trata, así como acciones para realizar la repatriación y el traslado de la víctima, si se determina que es apropiado y que está acorde con su interés superior.

36. Se destaca también la creación, en el marco de la CRM, de la Red de Funcionarios de Enlace para el Combate a la Trata de Personas y al Tráfico Ilícito de Migrantes, y de la Red de Funcionarios de Enlace para la Protección y Asuntos Consulares.
37. Adicionalmente, en cumplimiento al artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, México ha trabajado en la revisión del marco jurídico interno en materia migratoria para adecuarlo a las distintas obligaciones internacionales que ha contraído en esta materia y, a su vez, considerar las recomendaciones de organismos internacionales especializados en derechos humanos, formuladas en el marco de visitas *in loco* al país.
38. Las medidas de adecuación tienen por objeto fortalecer la protección de los derechos y seguridad de las personas migrantes, nacionales y extranjeros; simplificar procedimientos; contribuir al desarrollo económico y social del país; fortalecer y ampliar la tradición hospitalaria y de refugio de México; y mantener integralidad y coherencia en su política y gestión migratoria en tanto es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Procedimientos implementados para identificar necesidades de protección

39. La protección y salvaguarda de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en México es una prioridad para el Gobierno mexicano. El 30 de marzo de 2007, se instaló la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA no Acompañados y mujeres migrantes, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación.
40. La Mesa de Diálogo constituye un órgano interinstitucional estratégico para la atención de la situación de este grupo específico de migrantes. Su objetivo es evaluar la coordinación interinstitucional, intercambiar información y acordar las medidas y mecanismos que permitan garantizar los derechos y la protección de los NNA no acompañados y mujeres que entren o salgan del territorio nacional mexicano. La Mesa de Diálogo se integra por instituciones¹⁰ y organizaciones que cuentan con reconocido prestigio e interés por contribuir a la solución de los problemas de la niñez y la mujer migrante.

¹⁰ Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, INM, COMAR, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, SNDIF, SRE, SEDESOL, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de las Mujeres, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, OIM, ACNUR, UNICEF, UNIFEM y Centros de Integración Juvenil.

41. Por otra parte, en el marco de la Mesa de Diálogo se instauró un “Modelo para la Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados”, el cual tiene como objetivo garantizar que el proceso de su repatriación y retorno asegure el interés superior del niño y respete sus derechos y bienestar en todo momento.
42. Para su operación se creó el “Manual de referencia para la operación del modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”¹¹ con el propósito de servir como una herramienta sencilla y práctica para los funcionarios encargados de proporcionar atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en su trabajo cotidiano y como una guía rápida para mejorar la coordinación entre las instituciones encargadas de garantizar sus derechos.
43. El Manual de referencia describe, de forma general, cómo, en qué momento, y quién debe intervenir para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las distintas etapas del Modelo de Atención. Debido a que la realidad de los niños, las niñas y los adolescentes migrantes no acompañados está en constante movimiento, el modelo deberá adaptarse y modificarse conforme a los cambios, aunque sin variar en modo alguno el enfoque de derechos de la infancia, específicamente, el de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.
44. Este documento es un producto concreto de la Mesa de Diálogo, apoyada por investigaciones bibliográfica y documental; por la celebración de dos talleres institucionales; por entrevistas a funcionarios encargados de la atención directa e *in situ* de niños, niñas y adolescentes; del levantamiento de cédulas de observación en campo en los lugares donde se proporciona la atención; y de la opinión de adolescentes migrantes no acompañados.
45. De manera especialmente relevante para los temas asociados a esta solicitud de opinión consultiva, dentro de este Modelo para la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, en 2009 fue creada en México la figura de los “Oficiales de Protección a la Infancia”. Los OPI son Agentes Federales de Migración dedicados a garantizar el respeto a los derechos de los NNA migrantes, en especial a aquéllos no acompañados.¹²

¹¹ Se anexa “Manual de referencia para la operación del modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, el cual está siendo actualizado con base en lo estipulado en la nueva Ley de Migración.

¹² Secretaría de Gobernación, “Circular 001/2010 por la que se instruye el procedimiento para la atención de los Niños, Niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2010. [Circular 001/2012] Establece:

46. Las funciones de los OPI son las siguientes: salvaguardar la integridad física y mental de los NNA; brindar de manera inmediata los servicios básicos de salud, alimento, vestido y descanso; facilitar a los NNA el contacto con sus familiares a través de llamadas telefónicas gratuitas; mantener informado a los NNA sobre su situación migratoria utilizando un lenguaje amable y de acuerdo a su edad; acompañar a los NNA migrantes durante su proceso de repatriación.
47. Los OPI reciben capacitación continua y especializada a través de organismos internacionales, sociedad civil y otras dependencias de gobierno en temas como asilo, trata, género y violencia, así como en la realización de entrevistas para la identificación de niños que se encuentren en situación de vulnerabilidad.
48. Actualmente, el Instituto Nacional de Migración cuenta con 341 Agentes Federales de Migración, que se desempeñan como OPI en sus 32 Delegaciones Regionales. Los OPI son seleccionados de conformidad con un perfil elaborado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.¹³
49. Tanto el diseño de la figura de los OPI, como los resultados que han tenido en la práctica en México, han propiciado que el Gobierno de México asesore y colabore con otros países de la región¹⁴ a efecto de establecer en sus marcos jurídicos internos figuras análogas al OPI, que se ha convertido en un modelo mexicano de exportación.

“Artículo 3.- Los OPIS son personal del Instituto Nacional de Migración capacitados para la atención especializada de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, que son alojados en una estación migratoria o puestos a disposición de la autoridad migratoria.

Los OPIS tienen la obligación de portar el uniforme y los distintivos que se determinen, con el propósito de que sean debidamente identificados.

Artículo 4.- Los OPIS tienen la encomienda principal de orientar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables. Los OPIS serán asignados tomando en cuenta entre otros factores, el género y edad del niño, niña o adolescente migrante no acompañada.”

¹³ Se anexa copia de los requerimientos para cubrir el perfil.

¹⁴ Hasta el momento siete países han solicitado al Instituto Nacional de Migración el modelo de capacitación que reciben los OPI en México, para crear sus propios Oficiales de Protección a la Infancia, esos países son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

2. **“¿Cuáles son a la luz de los artículos 1, 2, 7, 8, 19 y 25 de la Convención Americana y del artículo 25 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, las garantías de debido proceso que debieran regir en los procesos migratorios que involucran niños y niñas migrantes?” y “¿Cuáles son a la luz de los artículos 1, 2, 7, 8, 19 y 25 de la Convención Americana y del artículo 25 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, las garantías de debido proceso que debieran regir en los procesos migratorios que involucran a niños y niñas, cuando en estos procesos se apliquen medidas que restrinjan la libertad personal de los niños?” (Preguntas 2 y 6).**

50. Como se ha hecho mención en la parte introductoria, el Estado mexicano abordará de manera conjunta, por una cuestión práctica, los aspectos que involucran las preguntas 2 y 6 de la solicitud de opinión consultiva toda vez que se refieren a aspectos estrechamente vinculados entre sí en ambos casos.

51. El artículo 8 de la CADH establece las garantías mínimas que se deben seguir en todo proceso del orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.¹⁵

52. La protección de estos derechos es particularmente especial cuando lo que se deciden son los derechos de NNA. Aquí, los estándares antes referidos deberán ser observados tomando en consideración el interés superior del niño, con especial atención cuando se ha determinado la imposibilidad, por las razones que apliquen, su repatriación inmediata.

53. El artículo 37 (d) de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas establece que:

“d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.”

¹⁵ El artículo 8 contempla el derecho a una audiencia sin demora con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial; la notificación previa en detalle de los cargos que se le imputan; el derecho a no ser obligado a declararse culpable de los cargos que se le imputan; el derecho a un traductor y/o intérprete libre de cargos; el derecho a la representación letrada; el derecho a reunirse libremente y en forma privada con su abogado; el derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos, y derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

De igual forma, el primer párrafo del artículo 40 de esa Convención establece que:

“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.”

Derecho de audiencia

54. Una vez que el Estado ha decidido activar el *ius puniendi* (en este caso, en el contexto de un procedimiento migratorio de carácter administrativo), sobreviene de inmediato la garantía del derecho de audiencia, prevista en la Constitución mexicana.¹⁶
55. Esta garantía tiene dos dimensiones: la primera es la obligación a cargo del Estado de que la determinación de derechos u obligaciones y la decisión de culpabilidad o inocencia de una persona, estén a cargo de una instancia debidamente facultada para ello. La segunda es la consiguiente responsabilidad del Estado de establecer órganos y procedimientos que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 8 de la Convención, así como la de proveer a los individuos un mínimo de medios para que puedan acceder a esas instancias.
56. La garantía de audiencia, como una de las garantías judiciales, debe respetarse, sin condiciones, a cualquier persona independientemente de su edad y condición de estancia en un país. Así lo ha reconocido esa Ilustre Corte al establecer que:

“[E]l derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna”.¹⁷

57. Como parte de su evolución normativa en materia de derechos humanos, México informa a la honorable Corte Interamericana que el 11 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14 y 16.

¹⁷ Corte IDH. OC-18 Op. cit., párrafo 121.

58. Mediante dicha reforma, aún cuando se mantiene la facultad del Poder Ejecutivo para expulsar del territorio nacional a personas extranjeras, se agrega al artículo 33 de la Constitución Federal el requisito de hacerlo previa audiencia. De esta manera México supera una disposición que venía siendo muy cuestionada a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, y se acerca mucho más a ellos al incorporar componentes del debido proceso para poder dictaminar sobre la expulsión de un extranjero.

Representación legal de los NNA

59. El derecho a estar asistido durante la substanciación de un procedimiento ante cualquier autoridad es uno de los puntos angulares de las garantías del debido proceso. En el caso de los migrantes, como se encuentran fuera de sus lugares habituales de residencia, en países donde quizá no hablan su lengua natal y frecuentemente sin recursos a su disposición, su situación de vulnerabilidad aumenta considerablemente. A todos estos factores debe sumarse la condición especial de los NNA quienes, en muchas de las ocasiones, no alcanzan a comprender la magnitud o gravedad de las imputaciones que le formulan los órganos del Estado receptor.

60. Es por ello que el derecho a contar con asistencia letrada es fundamental para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los NNA. Así, los Estados deben establecer todas las condiciones necesarias para que los NNA migrantes tengan acceso a la asistencia de un experto letrado cuando se les ha iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

61. De esta forma, atendiendo a la condición especial de los NNA, resulta congruente concluir que al tratarse de la determinación de su estatus migratorio por medio de procedimientos cuasi-jurisdiccionales o administrativos, la asistencia letrada se presenta como una exigencia fundamental. Lo contrario implicaría dejar de reconocer que en virtud de su madurez física e intelectual, los NNA no comprenden, en ciertos casos, el alcance de los procedimientos administrativos. Por ello, el pretender que sean capaces de representarse por sí mismos, parecería irracional.

Informar a los NNA migrantes sobre sus derechos

62. Apegada a los derechos establecidos en el artículo 8 de la CADH, y de conformidad con el artículo 2 de este instrumento internacional, la Ley de Migración establece aquellos derechos con que cuentan los migrantes desde el momento de su ingreso a una estación migratoria. Estos derechos incluyen: un procedimiento sustanciado por autoridad competente; la plena posibilidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; el acceso a las constancias del expediente administrativo

migratorio; la asistencia jurídica y representación legal; la asistencia letrada; la interpretación cuando sea necesario; y la garantía de ser oído.¹⁸

63. En el caso específico de los NNA, la Circular No. 001/2010, instituye el procedimiento para su protección cuando son migrantes no acompañados que son asegurados por el Instituto Nacional de Migración. Los artículos 6 y 7 de dicha circular establecen que el OPI deberá de informarle sobre sus derechos en un lenguaje adecuado a su desarrollo y edad, haciendo énfasis en que la intención primordial de la autoridad migratoria es proteger su integridad física y psicológica.¹⁹

Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente

64. El artículo 6 de la Circular No. 001/2010, para el caso de los NNA que presuntamente sean de nacionalidad mexicana, establece que el OPI será el encargado de recibirlos. Lo mismo se establece en el artículo 7 respecto de migrantes extranjeros no acompañados.

65. También, el artículo 6 de la Circular establece que se canalizará inmediatamente al niño, niña o adolescente migrante no acompañado de nacionalidad mexicana, al Sistema Nacional, Estatal o Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, en donde se le deberá brindar la atención que requiera, así como los servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social.

66. En el caso de NNA extranjeros, el artículo 7 de la Circular establece que, de ser posible, el OPI entrevistará al menor con el propósito de verificar si ingresó a territorio nacional con algún familiar. En caso de no ser así, se sigue el mismo procedimiento que prevé el artículo 6 para NNA no acompañados y se le informará sobre el derecho que tiene a solicitar la condición de refugiado.²⁰

67. Es decir, el OPI funge como acompañante del niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado durante el procedimiento quien, además, podrá ser asistido por el Representante Diplomático o Consular de su país, excepto si se trata de un solicitante de refugio.

68. Por otro lado, los derechos y obligaciones de los extranjeros alojados en una estación migratoria se encuentran plasmados en el artículo 26 del Acuerdo por el que se emiten

¹⁸ Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, DOF 25-05-2011, artículo 109.

¹⁹ Circular No. 001/2010, op. cit., artículos 6 y 7.

²⁰ Ibidem.

las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración.²¹

69. Finalmente, con respecto a salvaguardar la impartición de justicia de NNA migrantes, la Ley de Migración menciona lo siguiente:

“Artículo 11.- En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

En los procedimientos aplicables a niñas, niños o adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.”

Derecho a la notificación consular

70. El artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares establece el marco general para la asistencia por parte de los agentes consulares a las personas de su nacionalidad.²²

²¹ Dicho artículo establece que todo alojado, desde su ingreso, tendrá los siguientes derechos: Conocer la ubicación de la Estación Migratoria en la que se encuentra alojado, de las reglas aplicables y los servicios a los que tendrá acceso; ser informado del motivo de su ingreso a la Estación Migratoria, del procedimiento migratorio, de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición del refugiado y de cómo ponerse en contacto con el consulado de su país; conocer sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas; recibir asistencia y representación legal; contar con un traductor o intérprete; acceder a comunicación telefónica; que se le proporcione alimentación; contar con atención médica; recibir visitas; no ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra; recibir un trato digno.

²² Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) en vigor desde el 19 marzo 1967, art. 36:

“Comunicación con los nacionales del Estado que envía:

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos;

b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado

71. Asimismo, como lo reconoció esa ilustre Corte en su Opinión Consultiva OC-16, el derecho a la asistencia consular constituye una condición esencial para que cobre eficacia el debido proceso en el marco de los instrumentos internacionales correspondientes.²³
72. En el caso de NNA mexicanos en el exterior, los agentes consulares de México tienen el deber de brindar, sin condiciones, la atención que requieran para la salvaguarda de sus derechos, velando en todo momento por el interés superior del niño y la reunificación familiar. Los lineamientos y prácticas consulares establecen un estándar superior al contenido en el artículo 36 de la citada Convención de Viena. Se procura en todo momento la detección de NNA no acompañados en situaciones de vulnerabilidad, ya sean éstas potenciales o reales, incluyendo todas las medidas necesarias para que las autoridades del país que se consideran competentes, pongan en conocimiento las referidas situaciones, independientemente de que medie o no una solicitud para ello.
73. Las autoridades mexicanas se apegan, en este sentido, a protocolos establecidos para la repatriación y/o reunificación de los NNA no acompañados, que han sido desarrollados entre las dependencias competentes en el tema, como lo son el INM, la SRE y el SNDIF.

cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;

c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo."

²³ La Corte IDH en su opinión consultiva "El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párrafos 80 y 123, retomó la decisión de la Corte Internacional de Justicia en el caso LaGrand (Alemania v. Estados Unidos de América), ver párrafo 125.

Práctica y derecho interno en México

74. La Ley de Migración establece que toda persona que ingrese a una estación migratoria contará con el derecho a recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella, para lo cual se le facilitarán todos los medios.
75. Para el caso de que un NNA migrante no acompañado quede bajo custodia del INM, esta institución debe garantizar el respeto a sus derechos humanos. Para esos efectos, el Instituto establecerá contacto con el consulado del país de nacionalidad o residencia del NNA o con la institución de asistencia del mismo país, salvo el caso en que el NNA pudiera solicitar asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado. En esos casos no se entablará contacto con la representación consular.²⁴
76. Por su parte, la Circular No. 001/2010 señala que, para el caso de NNA migrantes extranjeros no acompañados que sean alojados con algún familiar, la representación consular o diplomática del país de origen será la única instancia facultada para verificar el vínculo familiar. Sin embargo, no se entablará contacto alguno con la representación consular o diplomática si se detecta que es posible solicitante de refugio, en términos de las disposiciones aplicables en la materia. Ello no impide que en función al interés superior del niño y a los tratados internacionales aplicables pueda realizarse esa notificación, según las circunstancias del caso.²⁵
77. De igual manera, el Acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias menciona que el responsable de la estación migratoria deberá de informar, por escrito, al alojado que tiene derecho a la asistencia y protección consular de su país de origen.
78. Para el gobierno de México, este derecho constituye una condición esencial del debido proceso en el marco del derecho internacional. Este derecho debe respetarse en particular en la materia migratoria que, por su dimensión internacional, en casi todos los casos involucra la jurisdicción de dos o más países.

Derecho a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado

79. En concordancia con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, el orden jurídico mexicano

²⁴ Ley de Migración, op. cit., artículos, 109 y 112.

²⁵ Se anexa el *"Manual de Capacitación para los OPI"* en el cual se detallan mecanismos para que el OPI detecte a posibles NNA migrantes víctimas de violencia en sus lugares de origen. Asimismo, en la batería de preguntas que realiza el OPI en su entrevista al NNA, se incluye el apartado IV denominado *"Condiciones de vida en el país de origen"*, con base en las cuales se puede detectar a un posible NNA migrante solicitante de asilo.

establece que cualquier extranjero que se encuentre en territorio nacional mexicano, tiene derecho a solicitar que le sea reconocida la condición de refugiado, y debe presentar su solicitud ante la Coordinación General de la COMAR o ante el Instituto Nacional de Migración, en este caso el Instituto canalizará la solicitud a la Coordinación General de la COMAR.²⁶

80. El procedimiento se realiza procurando en todo momento salvaguardar los derechos de las personas solicitantes del estatuto de refugiado. Una vez recibida formalmente la solicitud, como primer efecto, se garantiza la no devolución del solicitante a su país de origen o al lugar en donde su vida, seguridad o libertad se vean amenazadas. De igual forma, se aplican los principios de confidencialidad y no discriminación.
81. Posteriormente, la Coordinación General de la COMAR tiene la responsabilidad de llevar a cabo una investigación a detalle sobre las condiciones del país de origen del solicitante, en la cual recopila la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores e información objetiva proveniente de fuentes confiables, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
82. Dicha Coordinación General, tomando en cuenta los hechos narrados por el solicitante y la investigación de información, analiza la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Dentro del plazo de 45 días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud, debe emitir una resolución fundada y motivada respecto del reconocimiento o no de la condición de refugiado.
83. En caso de reconocerse la condición de refugiado a una persona extranjera, el INM la documentará bajo la calidad de Inmigrado. En el supuesto de no reconocerse la condición de refugiado, la Coordinación General, en la misma resolución, debe pronunciarse en el sentido de otorgar o no protección complementaria al solicitante.
84. Además, el capítulo VII de la Ley de Migración que regula el procedimiento que debe seguirse en la atención de personas en situación de vulnerabilidad, señala que cuando un NNA migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto y quede bajo su custodia temporalmente, se notificará al consulado del país de nacionalidad o residencia del infante, la ubicación de las instalaciones del Sistema Nacional o Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia o estación migratoria a la cual se le canalizó y las condiciones en las que se encuentre, salvo que la niña, niño o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular.

²⁶Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011, artículos 18-27 [Ley sobre Refugiados].
disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPC.pdf>

85. El acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias indica que cuando un alojado manifieste su interés por ser reconocido como refugiado, el Responsable de la Estación Migratoria dará aviso a la COMAR a efecto de que dicho órgano inicie el procedimiento correspondiente.
86. En tanto se desahoga el procedimiento que reconozca su condición de refugiado y con base en lo previsto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, el Responsable de la Estación no deberá realizar la notificación consular respectiva, ni proporcionará información alguna sobre el solicitante al consulado o embajada de su país de origen.

Derecho a la comunicación

87. Toda persona extranjera que ingrese a una estación migratoria en México cuenta con los derechos enunciados en el artículo 26 del Acuerdo por el que se emiten las normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del INM.
88. Adicionalmente, la Ley de Migración determina que cuando el migrante no hable o no entienda el español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete para facilitar la comunicación; también establece que toda persona que ingrese a la estación migratoria tendrá derecho a acceder a comunicación telefónica.²⁷
89. Por lo que se refiere a la atención de personas en situación de vulnerabilidad, en el capítulo VII de la Ley de Migración, se prevé que cuando un extranjero se encuentre sujeto a un procedimiento migratorio y solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso. Adicionalmente, la Ley establece que si el solicitante se encuentra en alguna estación migratoria, se deberán tomar las medidas para garantizar la comunicación con su representante legal o, en su caso, con la persona de su confianza.²⁸
90. Asimismo, la Circular No. 001/2010, en la que se instituye el procedimiento para la atención de NNA migrantes no acompañados que quedan bajo custodia del INM, instruye al OPI a otorgar al NNA migrante extranjero no acompañado las llamadas telefónicas que sean necesarias para garantizar el principio de unidad familiar y salvaguardar el derecho de mantener contacto con sus familiares.²⁹

²⁷ Ley de Migración, op. cit., artículos 14 y 109.

²⁸ Ibidem., artículo 21.

²⁹ Circular No. 001/2010, op. cit., artículo 7, fracción IV, inciso B.

Derecho a la asistencia médica

91. El Artículo 29 de la Ley de Migración instruye al INM a proporcionar de manera gratuita asistencia médica, por sí o por otras instituciones, a toda persona que así lo requiera en una estación migratoria. Por su parte, el artículo 17 de las normas para el Funcionamiento de dichas estaciones, prevé que el examen médico para valorar el estado de salud de los alojados, se realizará una vez que se determine su ingreso a la estación migratoria.
92. En caso de denuncia de una agresión física y/o psicológica, el responsable de la estación deberá ordenar la práctica de un examen médico. De existir elementos que demuestren cualquier agresión física o psicológica, de adoptarán todas las medidas preventivas necesarias para la proteger su vida e integridad física y/o psicológica.
93. Adicionalmente, el artículo 11 de la citada Circular No. 001/2010, indica que en casos en los que se resuelva la repatriación del NNA se deberán seguir, entre otros, los siguientes pasos: antes del viaje, se le practicará examen médico que certifique su buen estado de salud y que se encuentra en condiciones para viajar; que el OPI solicite, en caso de existir reciprocidad por parte del gobierno receptor, que se le practique un examen médico al NNA migrante extranjero no acompañado en el país de origen a fin de ratificar su buen estado de salud.³⁰

- 3. “¿Cómo debe interpretarse, a la luz de los artículos 1, 7, 8, 19 y 29 de la Convención Americana y del artículo 25 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el principio de última ratio de la detención como medida cautelar en el marco de procedimientos migratorios cuando están involucrados niños y niñas que se encuentran junto a sus padres, y cuando están involucrados niño/as no acompañados o separados de sus padres?”**

94. De acuerdo con el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos,

“[...] 2. “Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios”.³¹

³⁰ Ibidem., artículo 11.

³¹ CADH, op. cit., artículo 7.

95. Por otro lado, el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que,

*"[...] b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda; c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño"*³².

96. Asimismo, en el caso de migrantes, el Comité de Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la Organización de las Naciones Unidas ha confirmado la no criminalización de la migración irregular, al recomendar a México la eliminación *"[...] como delito penado con privación de la libertad la entrada irregular de una persona en su territorio"*³³. En ese sentido, la detención administrativa de migrantes nunca debe ser de naturaleza punitiva y arbitraria, y por el contrario, debe adoptar un enfoque de protección a grupos vulnerables.³⁴

97. De este modo, en su Observación General No. 6 sobre el "Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen", el Comité de Derechos del Niño ha establecido que *"[...] al articular los principios aplicables a los menores no acompañados o separados de su familia [...] los Estados velarán por que*

³² Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989, artículo 37.

³³ Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, CMW/C/MEX/CO/1, 8 de diciembre de 2006, párrafo 15.

³⁴ CIDH, Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detención y Debido Proceso, 2010, párr. 39; Informe de la relatora especial sobre grupos específicos e individuos, Gabriela Rodríguez Pizarro adoptado por la Comisión de Derechos Humanos mediante resolución 2002/62, párrafos 43 y 73; Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante sobre la Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, adoptado por el Consejo de Derechos Humanos A/HRC/11/7/Add.2 , párrafos 15, 19, 42 y 43; Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria sobre la "Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptado por la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1994/27, párrafo 46.

*esos niños no sean considerados delincuentes por el sólo hecho de haber entrado o encontrarse ilegalmente en el país”.*³⁵

98. En México, los artículos 3, fracción XX, y 99 de la Ley de Migración definen a la “presentación” como la “medida dictada por el Instituto Nacional de Migración mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno”.
99. Esta medida, se considera fundamental, en tanto que está orientada a garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes, en particular tratándose de grupos en situación de vulnerabilidad, así como a proporcionarles la atención que requieren mientras se resuelve su situación migratoria.
100. De este modo, en lo referente a NNA extranjeros, la Ley de Migración establece que cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del INM, quedará bajo su custodia y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos, canalizándolo de manera inmediata al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria.
101. Cuando por alguna circunstancia excepcional los NNA migrantes extranjeros no acompañados sean alojados temporalmente en una estación migratoria, en tanto se les traslada al DIF, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía separado de los adultos.³⁶
102. Ahora bien, en el acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, se establece que éstas deberán contar con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento la unidad familiar. De la misma forma, establece que se deberán adoptar las medidas que resulten necesarias para proteger la integridad física y psicológica de los NNA, atendiendo al interés superior de los niños y niñas.³⁷
103. En el caso de NNA no acompañados, que se encuentren alojados, así como en los de adultos mayores, personas con discapacidad o víctimas de delitos, el responsable de

³⁵ Observación General No. 6, Comité de los Derechos Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafo. 62 [OG-6 Comité de los Derechos del Niño].

³⁶ Ley de Migración, op. cit., artículo 112.

³⁷ Artículo 45 de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias.

la estación migratoria, tomará las medidas pertinentes a fin de que se privilegie su estancia en instituciones que puedan brindarles el tipo de atención que requieren.³⁸

4. **“¿Qué características deben tener, a la luz de los artículos 2, 7, 19, 25 y 29 de la Convención Americana y del artículo 25 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, las medidas alternativas adecuadas de protección de derechos del niño que debieran constituir la respuesta estatal prioritaria para evitar cualquier tipo de restricción a la libertad ambulatoria? ¿Cuáles son las garantías de debido proceso que deberían aplicarse en el procedimiento de decisión acerca de medidas alternativas a la detención?”**

104. La Declaración Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos I y XXV establece que:

“La detención únicamente es permisible cuando, después de llevar a cabo una evaluación individualizada, se considera que es una medida necesaria para dar cumplimiento a un interés legítimo del Estado, como asegurar la comparecencia de una persona al trámite de determinación de estatus migratorio y posible deportación”.

105. Con base en ello, se enfatiza que el interés del Estado mexicano es el de asegurar la comparecencia del extranjero en el procedimiento de determinación de su situación migratoria, permitiendo con esto ofrecer al extranjero alternativas benéficas adicionales al alojamiento en las Estaciones Migratorias. En el desarrollo de este proceso se debe garantizar el principio del interés superior de la niña, niño y adolescente, pilar fundamental de la política migratoria del Estado Mexicano.
106. Al igual que lo refieren los países del MERCOSUR en la solicitud de opinión consultiva, el Estado mexicano cuenta con medidas alternativas a la privación de la libertad, tales como “la fijación de medidas para asegurar la presencia de las personas migrantes (niños/as y, en su caso, sus padres) en las diferentes etapas de los procesos ligados a su ingreso y/o residencia en el país”. Dichas medidas están señaladas en el artículo 101 y 102 de la Ley de Migración, en los que se establece que la persona extranjera podrá ser entregada en custodia a la representación diplomática de su país de procedencia o a alguna organización civil de derechos humanos, con la obligación de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial donde se encuentre la estación migratoria, a fin de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.

³⁸Se anexa listado de organizaciones de la sociedad civil, religiosas y académicas que brindan albergue y atención médica a NNA migrantes, mujeres migrantes embarazadas, migrantes de la tercera edad y migrantes con alguna discapacidad física o mental.

107. Como se indicó en párrafos anteriores, el mismo marco normativo, en su artículo 112, establece que cuando una niña, niño o adolescente migrante no acompañado sea puesto a disposición del Instituto Nacional de Migración deberá ser canalizado de manera inmediata al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, que son los organismos públicos, federales y estatales, encargados de instrumentar las políticas públicas en el ámbito de la asistencia social relacionada con la familia. En este sentido, los NNA migrantes no acompañados no son privados de su libertad, sino que son llevados a las instituciones en donde se les protege y se les proporciona la atención adecuada mientras se resuelve su situación migratoria, atendiendo de esta forma al interés superior del niño.
108. Por otro lado, cuando así convenga al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado, dicha persona será documentada provisionalmente como Visitante por Razones Humanitarias, “mientras la Secretaría [de Gobernación] ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido”, según lo estipulado en el artículo 74 de la Ley de Migración.
109. Igualmente, el Estado Mexicano otorga la posibilidad de que las personas que se encuentren irregularmente en el territorio nacional, en alguna estación migratoria, puedan solicitar el beneficio del retorno asistido, de conformidad con los acuerdos internacionales que ha suscritos México con otros países y con organismos internacionales, conforme lo establecido en el artículo 118 de la Ley de Migración. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, el artículo 120 de la propia Ley establece que “atendiendo a la su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria”.

5. “¿Cuáles son las condiciones básicas que debieran cumplimentar los espacios de alojamiento de niños/as migrantes, y cuáles son las obligaciones principales que tienen los Estados respecto de los niños y niñas (solos o acompañados) que se encuentran bajo la custodia estatal por razones migratorias, a la luz de los artículos 1, 2, 4.1, 5, 7, 17 y 19 de la Convención Americana y de los artículos 1 y 25 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?”

110. El artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que:

“1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos

*cruels, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*³⁹

111. Específicamente en el caso del alojamiento temporal a personas migrantes, ya se trate de personas adultas o de niñas, niños o adolescentes, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en su artículo 17 estipula que:

*"1. Todo trabajador migratorio o familiar suyo privado de libertad será tratado humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y a su identidad cultural. 2. Los trabajadores migratorios y sus familiares acusados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y sometidos a un régimen distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas. Si fueren menores de edad, estarán separados de los adultos y la vista de su causa tendrá lugar con la mayor celeridad. 3. Todo trabajador migratorio o familiar suyo que se encuentre detenido en un Estado de tránsito o en el Estado de empleo por violación de las disposiciones sobre migración será alojado, en la medida de lo posible, en locales distintos de los destinados a las personas condenadas o a las personas detenidas que esperen ser juzgadas."*⁴⁰

112. En ese sentido, México coincide plenamente con los Estados del MERCOSUR sobre la obligación que tienen los Estados de disponer de centros de alojamiento exclusivos para las detenciones en el marco de procesos migratorios. En el *Caso Vélez Loo vs. Panamá*, esa honorable Corte Interamericana estableció que los centros de alojamiento deben estar separados de los centros penitenciarios, al no tratarse de una medida punitiva.⁴¹

113. Asimismo, considerando que tratándose de NNA, deben regir los principios de interés superior del niño, la protección especial y la protección integral al momento de diseñar y desarrollar medidas especiales y excepcionales. Por ello, el Comité de los Derechos del Niño ha determinado que, si de manera excepcional, un infante no

³⁹Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, San José, Costa (1969), artículo 5.

⁴⁰Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, (1990), artículo 17.

⁴¹ Corte IDH. *Caso Vélez Loo Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párrafo 208.

acompañado o separado de su familia fuera privado de su libertad, las condiciones de dicha privación estarán regidas por lo previsto en el artículo 37 de la Convención sobre Derechos del Niño. En ese sentido,

"[...] Se dispondrá lo necesario para que el alojamiento sea adecuado para los menores y esté separado del de los adultos, a menos que lo contrario se considere conveniente en interés superior del menor. Efectivamente, el programa tendrá como fundamento la "atención" y no la "privación de libertad". Los centros de detención no deberán localizarse en zonas aisladas donde no pueda accederse a recursos comunitarios adecuados desde el punto de vista cultural ni a asesoramiento jurídico. Los menores deberán tener oportunidad de establecer contactos periódicos con amigos y parientes y con su tutor y recibir la visita de éstos, así como asistencia espiritual, religiosa, social y jurídica. También podrán recibir productos de primera necesidad y, de ser necesario, tratamiento médico adecuado y ayuda psicológica. Durante el período de privación de libertad, los menores tendrán derecho a recibir enseñanza, de ser posible fuera del lugar de, a fin de facilitarles la continuación de su educación una vez en libertad. También tendrán derecho al esparcimiento y el juego con arreglo al artículo 31 de la Convención. Para garantizar eficazmente los derechos previstos en el apartado d) del artículo 37 de la Convención, deberá darse a los menores no acompañados o separados de su familia privados de libertad acceso rápido y gratuito a asistencia jurídica y de otra índole, y especialmente deberá nombrárseles un representante legal [...]"⁴².

114. En este sentido, tal como se ha referido en la pregunta anterior, cuando una NNA no acompañado sea puesto a disposición del INM deberá ser canalizado de manera inmediata al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF (ámbito federal, estatal o municipal),⁴³ o bien, a la Red de Módulos de Atención albergues de tránsito públicos o de Organizaciones No Gubernamentales⁴⁴, para su alojamiento, en tanto se determina su situación migratoria en el país.

⁴² Ibidem, 63. Study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on challenges and best practices in the implementation of the international framework for the protection of the rights of the child in the context of migration, A/HRC/15/2, párrafos 55 y 56.

⁴³ Ley de Migración, op. cit., artículo 112.

⁴⁴ Se anexa listado de albergues para migrantes mexicanos y extranjeros por Estados.

115. De igual forma, en coherencia con los estándares fijados por la Ilustre Corte, la Ley de Migración establece que las estaciones migratorias deberán contar con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento los principios de interés superior del niño y unidad familiar.⁴⁵
116. En relación con las condiciones en las que se brinda el alojamiento a los NNA no acompañados, al igual que los miembros del MERCOSUR, México considera que las reglas del lugar, las autoridades competentes, los espacios, los horarios y las actividades deben estar diseñados conforme a los derechos de la infancia, de acuerdo a lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General No. 6.
117. Para asegurar esto, el Estado mexicano cuenta con la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, que es coordinada por el Sistema Nacional DIF. Esta política pública tiene el objeto de prevenir y atender las necesidades y problemáticas colaterales a las que están expuestos los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que viajan solos.
118. El enfoque que se da a la migración y repatriación infantil en la Estrategia tiene como eje de actuación la Red de módulos y albergues de tránsito públicos y privados, con el propósito de ofrecer espacios de protección, acorde con los estándares internacionales, en donde se resguarde la integridad física y mental de los NNA tanto mexicanos como extranjeros y se les brinde, a través de un modelo de atención personalizado, los siguientes servicios:
- a) Recepción: valoración médica, valoración social y valoración psicológica;
 - b) Servicios básicos: alojamiento, alimentación y vestido (cambio de ropa);
 - c) Canalización a su lugar de origen: localización de familiares, enlace y coordinación institucional, traslado y/o canalización de niñas(os) y adolescentes y entrega institucional y/o familiar, considerando en todo momento el interés superior de la infancia.
119. De esta forma, México cuenta con la Red de Módulos de Tránsito en Frontera Norte,⁴⁶ la Red de Albergues de Tránsito en la Frontera Norte,⁴⁷ Módulos de Atención en Estaciones Migratorias⁴⁸ y Red de Albergues de Tránsito en Frontera Sur.⁴⁹

⁴⁵ Ley de Migración, op. cit., artículo 109.

⁴⁶ Red de Módulos de Tránsito en Frontera Norte: son espacios de gestión estatal o municipal en los que se lleva a cabo la recepción de los NNA cuando éstos son repatriados a México. En estas instalaciones se inicia la integración de expedientes y especialmente se atienden aquellas necesidades que pudieran comprometer la integridad de los y las beneficiarias. Asimismo, en estos Módulos se promueve la reintegración familiar en caso de que la familia sea residente o se encuentre en la franja fronteriza.

120. La Red de módulos y albergues de tránsito públicos y privados cumplen con los lineamientos del Comité de Derechos del Niño, referidos también por los Estados del MERCOSUR, que establecen que “tanto la determinación de los espacios como las condiciones de alojamiento se orienten por el principio de respeto de todos los derechos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos y no de ‘privación de la libertad’ del niño/a”.⁵⁰
121. Respecto de los NNA que se encuentran con sus familiares, de acuerdo con la legislación interna en vigor, cuando se presentan niños y/o niñas en compañía de sus padres en las estaciones migratorias por no acreditar su legal estancia en territorio nacional, en todo momento se debe respetar el principio de “*integridad familiar*” o “*no separación de las familias*”. En esos casos se procura que sean alojados en estancias específicas para familias dentro de las estaciones migratorias, cuando no cuente con ellas, serán trasladados lo antes posible a una que cuente con esas características.
122. La Ley de Migración y las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, establecen los requisitos que deberán cumplirse en materia de las condiciones al interior de las estaciones migratorias. Entre estos destacan: atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día, supervisando que la calidad de los alimentos sea adecuada y que las personas con necesidades especiales de nutrición como NNA, reciban una dieta adecuada; mantener

⁴⁷ Red de Albergues de Tránsito en Frontera Norte: son instalaciones de gestión estatal, municipal o de sociedad civil. Estos albergues acogen a los NNA migrantes y repatriados cuando se confirma que sus familias se encuentran en el interior de la República y necesitan albergarse durante más tiempo. En tales casos se facilita la coordinación con los Sistemas DIF de los Lugares de Origen con la finalidad de localizar a los familiares de cada caso y valorar la pertinencia de su reintegración.

⁴⁸ Módulos de Atención en Estaciones Migratorias: gestionados por Sistemas Estatales y/o Municipales DIF y ubicados primordialmente en Estados de la Frontera Sur; se trata de espacios de atención especializada para personas menores de 18 años que se encuentren presentadas en Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración. En estos Módulos se busca detectar, principalmente, casos de abuso, maltrato, tráfico y/o trata de personas en contra de la infancia y adolescencia migrante extranjera. La atención que el personal DIF provee es permanente en tanto se resuelve la situación migratoria de cada caso.

⁴⁹ Red de Albergues de Tránsito en Frontera Sur: también están ubicados en los Estados del Sureste del país y son gestionados por Sistemas Estatales y municipales DIF; están abocados a la atención de infancia migrante extranjera que —debido a que enfrenta condiciones de especial vulnerabilidad— requieren de una atención especializada fuera de las Estaciones Migratorias del INM; por ejemplo, madres adolescentes, niños, niñas y adolescentes discapacitados, víctimas del delito o solicitantes de refugio y protección complementaria internacional.

⁵⁰ OG-6 Comité de los Derechos del Niño, op.cit.

instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento; contar con espacios de recreación deportiva y cultural; que los NNA permanezcan al lado de su familia o reintegrarse a ella.⁵¹

123. De acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño,

"[...] 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada."

124. En este sentido, en febrero de 2011 se publicó la Norma Oficial Mexicana NOM-032-SSA3-2010,⁵² que establece las características y los requisitos mínimos que deben observarse en los establecimientos y espacios de los sectores público y privado que presten servicios de asistencia social a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad, así como los factores humanos, recursos materiales e informáticos, con los que deben contar. La NOM establece que la prestación de servicios de asistencia social estará orientada a realizar actividades de cuidado y fomento de la salud física y mental; realizar actividades formativas o recreativas dirigidas a desarrollar las capacidades físicas y mentales de los niños, niñas y adolescentes; fomentar una cultura de respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes; otorgar cuidado, protección y seguridad.

7. ¿Cuál es el alcance y contenido del principio de no devolución a la luz de los artículos 1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 19, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención Americana, artículo 13 inciso 4 de la Convención interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y de los artículos 1, 25 y 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, al adoptarse medidas que puedan implicar el retorno de un niño/a a un país determinado?

125. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 22.8, establece, que:

⁵¹ Ley de Migración, op. cit., artículo 107; Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, artículo 27.

⁵² Para mayor información véase:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5179462&fecha=25/02/2011

*“en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de su raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”.*⁵³

126. El principio de no devolución ha sido reconocido como norma de *ius cogens*⁵⁴, por lo que de conformidad con lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se trata de una norma imperativa de derecho internacional que no admite acuerdo en contrario.⁵⁵
127. Este principio cobra mayor relevancia cuando se trata de proteger los derechos de los NNA. El principio del interés superior del niño, en concordancia con el derecho del niño a ser escuchado, debe ser primordial en toda decisión relativa a la devolución, así como en las decisiones sobre la deportación de los padres.
128. En el ámbito migratorio, el derecho a ser escuchado es esencial para evitar la vulneración de otros derechos. En caso de NNA no acompañados, resulta fundamental escucharles para evitar la afectación del principio de no devolución, o para evaluar su grado de integración en la sociedad de destino o los efectos que su repatriación podría acarrear en el goce de derechos como la salud, la educación o la vida familiar.⁵⁶
129. En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño, en su observación general N° 6, se pronunció sobre el deber de los Estados de realizar una evaluación del riesgo que tome en consideración la edad del menor, el género, así como consecuencias que pudieran resultar particularmente graves para los menores. Para ese fin, los Estados

⁵³ La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes también establece el principio de no devolución en su artículo 3.

⁵⁴ La Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984) recoge expresamente el principio en su conclusión quinta, donde reitera “la importancia y significación del principio de no devolución [...] como piedra angular de la protección internacional de los refugiados”, señalando asimismo que este principio “deber reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *ius cogens*”.

⁵⁵ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados suscrita en Viena (Austria) el 23 de mayo de 1969, artículo 53.

⁵⁶ Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe, Estándares jurídicos básicos y líneas de acción para su protección, Universidad Nacional de Lanus, Centro de Derechos Humanos, págs. 55, 65 y 66.

deben tomar en cuenta las condiciones, en especial socioeconómicas, que encontrará el niño a su regreso en el país de origen.⁵⁷

130. El Comité de los Derechos del Niño ha subrayado que "los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior".⁵⁸ Esto supone a su vez que antes de que pueda considerarse la devolución deberá haberse establecido un mecanismo eficaz para determinar el interés superior del niño.⁵⁹
131. Considerando que el principio de no devolución forma parte angular de la protección a los refugiados contenido dentro del derecho internacional consuetudinario, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, contempla la no devolución como uno de sus principios rectores.
132. La ley señala en su artículo 6, que ningún solicitante o refugiado podrá ser rechazado en frontera o devuelto al territorio de otro país donde existan motivos fundados⁶⁰

⁵⁷ OG-6 Comité de los Derechos del Niño, op.cit., párrafos 27 y 84.

⁵⁸ Ibidem., párr. 86.

⁵⁹ "Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración", Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/15/29, 5 de julio de 2010.

⁶⁰ Ley sobre Refugiados, op. cit., artículo 13. Los motivos reconocidos en dicha ley son:

I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, 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 residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los

para considerar que su vida peligre o que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos, o degradantes.

133. Cabe señalar que en México la determinación del respeto al principio de no devolución está a cargo del INM y de la COMAR. Sin embargo, sumado a este esfuerzo, los Sistemas DIF funcionan como entidades auxiliares por ejemplo, en el acogimiento de aquellos casos solicitantes o con reconocimiento de refugio o protección internacional complementaria.
134. De igual modo, el Sistema Nacional DIF, a través de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA no Acompañados y Mujeres Migrantes participa de los Comités para la Determinación del Interés Superior del Niño cuando estos son convocados para casos específicos que requieren un análisis especializado e integral.

8. ¿Qué características, a la luz del artículo 22.7 de la Convención Americana y el artículo 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, deberían tener los procedimientos a emplearse cuando se identifica una potencial solicitud de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado de un niño/a migrante?

135. El artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que:

“7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.”

136. En ese sentido, el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados Partes deberán adoptar las medidas adecuadas para lograr que los NNA migrante que soliciten el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado, reciba la protección y la asistencia humanitaria adecuada para el disfrute de sus derechos humanos.
137. Asimismo, la Convención establece que los Estados deben posibilitar la identificación de los niños que no pueden o no quieren retornar a sus países de origen, debido a que poseen un temor fundado para considerar que su vida peligre o que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

138. El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que todas las decisiones sobre la residencia y el estatuto del infante en el territorio del Estado deben estar sustentadas en una evaluación inicial de las medidas de protección, realizada con arreglo a un procedimiento que comprenda las siguientes etapas:

- a. La determinación de la condición de la niña, niño y/o adolescente no acompañado inmediatamente después de su llegada al país. Para tales efectos se deberá tomar en cuenta la edad y madurez psicológica del menor, se deberán seguir criterios científicos, seguridad e imparcialidad y siempre atendiendo al interés del menor.
- b. Se deberá realizar una inspección inmediata en el registro tras una entrevista inicial adaptada a las necesidades, edad y sexo de la niña, niño o adolescente, realizada por profesionales calificados en un idioma que pueda comprender, que permita reunir datos y antecedentes personales para determinar la identidad de la niña, niño o adolescente, e incluso, de ser posible, la identidad de los padres y otros hermanos, y su ciudadanía, sus hermanos y padres.
- c. A fin de atender a la situación concreta de la niña, el niño y el adolescente migrante, se deberá buscar la siguiente información:
 - Razones por las que está separado de su familia o no acompañado;
 - Evaluación de aspectos particulares de vulnerabilidad;
 - Determinar la posible existencia de necesidades de protección internacional, como las basadas en "fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas" en el país de origen.
- d. Tan pronto como sea posible, entregar a los menores no acompañados o separados de su familia documentos personales de identidad.
- e. Comenzar con la localización de los miembros de la familia.⁶¹

139. En ese sentido, México coincide con los países del MERCOSUR en que las acciones orientadas a asegurar la protección internacional de los menores migrantes, cuando se identifica una potencial solicitud de asilo o refugio, deben incluir la identificación de necesidades especiales de protección, la referencia al sistema de asilo, así como la

⁶¹ OG-6 Comité de los Derechos del Niño, op.cit., párr. 31.

tramitación de la solicitud a través de un procedimiento diferenciado que contemple las necesidades específicas de los niños refugiados.

140. Es así como el Estado mexicano sostiene en su marco jurídico que cualquier extranjero que se encuentre en territorio nacional, tiene derecho a solicitar que le sea reconocida la condición de refugiado, y debe presentar su solicitud a la COMAR.
141. Cuando se formaliza la solicitud, se garantiza la no devolución del solicitante a su país de origen o al lugar en donde su vida, seguridad o libertad se vean amenazadas, aplicando los principios de confidencialidad y no discriminación. Asimismo, en caso de ser necesario, se le proporciona asistencia de un traductor o intérprete.⁶²
142. En caso de reconocerse la condición de refugiado a un extranjero, el INM lo documenta bajo la calidad de Inmigrado. En el supuesto contrario, la Coordinación General, en la misma resolución, debe pronunciarse sobre la protección complementaria.
143. En el caso de NNA no acompañado se sigue un modelo de atención de cuatro etapas:

- a. Aviso a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Una vez que el INM da aviso a la COMAR de la existencia de un NNA no acompañado solicitante de la condición de refugiado, mediante un procedimiento interno la Dirección de Protección canaliza el caso a la Dirección de Asistencia, con fines de atención como solicitantes vulnerables, de conformidad con el artículo 20 de la Ley sobre refugiados y Protección Complementaria.

- b. Coordinación COMAR – INM para atención de necesidades inmediatas

El Oficial de Asistencia de la COMAR está en contacto permanente con el OPI o el funcionario de la estación migratoria responsable del caso, para dar atención coordinada a sus necesidades de salud y bienestar, atendiendo al interés superior del niño.

El personal de la COMAR mantiene comunicación constante con el niño, niña o adolescente, informándole en todo momento sobre la situación de su solicitud y atendiendo sus necesidades, así como sus inquietudes y dudas.

En los casos que se considera necesario por la situación emocional o conductual del niño, la COMAR proporciona acompañamiento psicológico que puede derivar en otorgamiento de psicoterapia, durante el tiempo que dura el estudio de su

⁶² Ley de Migración, op. cit., artículo 14.

solicitud, pudiendo prolongarse en caso de ser reconocido como refugiado o ser beneficiario de protección complementaria.

c. Búsqueda de albergue como alternativa al aseguramiento

Si el NNA se encuentra en alguna estación migratoria de ciudades o poblaciones donde los Sistemas DIF estatal o municipal cuenten con albergues de tránsito, el INM los canaliza para su estancia temporal. No obstante, en ocasiones no es posible encontrar en el corto plazo algún albergue del DIF que acceda a recibirlo temporalmente, por lo que permanecen en la estación migratoria hasta que se logre canalizarlo a algún albergue temporal, o hasta que su solicitud de refugio sea resuelta. Cabe destacar, la totalidad de los albergues son de puertas abiertas y la estancia es voluntaria.

d. Salida de estación migratoria

Si el NNA es solicitante y se le canaliza a algún albergue temporal, el INM se encarga de manera directa de su traslado a la institución que lo recibe. Si ya ha sido reconocido como refugiado o se le otorgó la protección complementaria y es canalizado por la COMAR a una institución especializada, la Dirección de Protección solicita al INM que se levante el aseguramiento y la Dirección de Asistencia coordina su salida de estación migratoria y su traslado a la institución que lo albergará de manera permanente.

144. Finalmente en lo que respecta a este apartado, México estima muy conveniente que la Ilustre Corte considere realizar un minucioso análisis sobre el concepto de movimientos irregulares secundarios o “flujos migratorios mixtos”, como lo llaman los Estados solicitantes de la presente opinión consultiva. Además, sería importante estudiar sus posibles implicaciones jurídicas, considerando que no se ha logrado un acuerdo sobre una definición precisa y de protección que pueda considerarse de aceptación universal o acuñada en el derecho internacional.
145. Por esas razones, en esta oportunidad el Estado mexicano solicita respetuosamente a la Honorable Corte Interamericana que considere pronunciarse sobre el particular, o bien, darle un tratamiento al término “flujos migratorios mixtos” en su dimensión real, es decir, como una propuesta utilizada en ciertos contextos, pero que aún no cuenta con un apoyo de tipo general por parte de la comunidad internacional. México esperaría que en caso de que la Corte Interamericana decida pronunciarse sobre este concepto, su opinión contribuya a aclarar el alcance y dimensión de este concepto en el plano internacional.
146. México se permite señalar a la ilustre Corte que el marco legislativo de protección a los migrantes y refugiados es distinto, y por tanto un enfoque de gestión migratoria

que incluya a ambas poblaciones podría afectar la debida protección de cada una de ellas. Por ello, reitera que, al estar plenamente comprometido con la protección de los derechos humanos de los migrantes, así como con la importancia de la figura del refugio, es importante mantener la diferencia en el tratamiento de ambas.

9. ¿Cuál es el alcance que debiera conferirse a la protección del derecho de los niños/as a no ser separados de sus padres en los casos en que pudiera aplicarse una medida de deportación a uno o ambos progenitores, como consecuencia de su condición migratoria, a la luz de los artículos 8, 17, 19 y 25 de la Convención Americana y artículos 6 y 25 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?

147. La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala en su artículo 17.1 que,

“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.”

148. Por su parte, el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del niño señala que:

“Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño.”

149. Asimismo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva relativa a la “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, señaló que los Estados, dentro de su responsabilidad de asegurar la protección y respeto de los derechos de los niños y niñas, tienen la obligación de favorecer de la manera más amplia posible el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar, ya que “constituye un principio fundamental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.⁶³

150. El Estado mexicano coincide plenamente con lo planteado por los países del MERCOSUR en que después de analizar el marco jurídico internacional de derechos humanos, no se puede concluir que la separación provocada por la expulsión de los padres en razón de su irregularidad migratoria, constituya la medida más adecuada y respetuosa de los derechos de los NNA.

151. De la misma forma México comparte la opinión de que, considerando que el criterio de *ius solis* rige en casi toda la región de América Latina y el Caribe, los niños nacidos

⁶³ Corte IDH OC-17. Op. cit., párr.66.

en el país de destino poseen esa nacionalidad, por lo que no pueden ser expulsados. Por lo tanto, la expulsión de sus padres afecta distintos derechos de los NNA reconocidos en instrumentos internacionales como la Convención sobre los derechos del Niño.

152. La Convención Internacional sobre La Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares contempla, en su artículo 44, que:

“Los Estados Partes, reconociendo que la familia es el grupo básico natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a protección por parte de la sociedad y del Estado, adoptarán las medidas apropiadas para asegurar la protección de la unidad de la familia del trabajador migratorio.”

153. El Estado mexicano retoma los principios de unidad familiar e interés superior de los NNA en la Ley de Migración, que los incluye como criterios prioritarios de internación y estancia de extranjeros, para la residencia temporal o permanente en México.
154. La Ley para la protección de los derechos de los NNA indica en su artículo 23 que tienen el derecho a vivir en familia. La falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de sus padres o de sus familiares con los que convivan, ni causa de la pérdida de la patria potestad, por lo que se establecerán programas de apoyo a las familias para que esa falta de recursos no sea causa de separación.
155. El Estado velará porque sólo sean separados de sus padres y de sus madres mediante sentencia u orden preventiva judicial que declare legalmente la separación y de conformidad con causas previamente dispuestas en las leyes, así como de procedimientos en los que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas incluidas NNA. Las leyes establecerán lo necesario a fin de asegurar que no se juzguen como exposición ni estado de abandono, los casos de padres y madres que, por extrema pobreza o porque tengan necesidad de ganarse el sustento lejos de su lugar de residencia, tengan dificultades para atenderlos permanentemente, siempre que los mantengan al cuidado de otras personas, los traten sin violencia y provean a su subsistencia.
156. Así, la Ley de Migración establece que en el procedimiento de retorno asistido se privilegiarán los principios de preservación de la unidad familiar y de especial atención a personas en situación de vulnerabilidad. Este mismo artículo prevé que en el caso especial de NNA migrantes no acompañados, se deberán tomar en consideración el principio de interés superior del niño y su situación de vulnerabilidad, para establecer la forma y términos en que serán trasladados a su

país de origen.⁶⁴ Además, en el procedimiento del retorno asistido se contará con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor.

IV. Conclusiones

157. México es un activo y entusiasta promotor de la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y reconoce que los estándares regionales en materia de derechos humanos, delimitados por ese Tribunal interamericano, contribuyen en última instancia en la consolidación de los procesos democráticos de la región. En el caso particular de esta solicitud, sin lugar a dudas, su criterio redundará positivamente para el diseño de las políticas migratorias que consideren una protección especial para los menores, ancladas en el interés superior del niño y la unidad familiar como principios rectores.
158. México considera que la presente solicitud de opinión consultiva puede contribuir para complementar los estándares internacionales que fueron objeto de estudio por parte de la ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos en dos opiniones consultivas emitidas en relación con la protección y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, a saber, “El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal” (OC-16/99 del 1º de octubre de 1999) y la “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” (OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003).
159. La presente solicitud puede incidir en complementar también los estándares establecidos en la opinión consultiva relativa a los derechos de los NNA, “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño” (OC-17/02 del 28 de agosto de 2002). Al abordar ambos estándares, es decir, en materia de derechos de los migrantes y derechos de la niñez, la Corte Interamericana tendrá la oportunidad de robustecer la protección de la niñez migrante, especialmente la no acompañada.
160. La presente solicitud es especialmente relevante al tratarse de derechos de la niñez, ya que como lo refieren los Estados Miembros del MERCOSUR, en la región existe un serio problema de afectación a los derechos humanos de los NNA que migran por diversos motivos. En ese sentido, los criterios que pueda emitir la Corte Interamericana a fin de precisar las obligaciones de los Estados para adoptar las medidas que garanticen el respeto de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes asociados a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de los instrumentos interamericanos, contribuirá para que los Estados fortalezcan sus marcos jurídicos y sus sistemas de protección nacional para la niñez migrante.
161. México desea señalar que las recientes reformas a su marco jurídico le han permitido modificar la gestión y la calidad de sus instituciones nacionales para estar en armonía

⁶⁴ Ley de Migración, op. cit., artículo 120.

con el pleno respeto a los derechos humanos de los NNA migrantes, que consagran los estándares internacionales del sistema universal y del sistema interamericano. Por ello, México se permite aportar, con toda modestia, sus prácticas y su marco normativo en la materia, al análisis que elabore la Ilustre Corte para el estudio de la presente solicitud de opinión consultiva.

162. En particular se desea destacar la figura de los Oficiales de Protección a la Infancia. Los esfuerzos en México por incorporar los estándares internacionales de protección a la infancia en el marco jurídico nacional, han propiciado la creación de esta figura para la salvaguarda de la integridad de los NNA migrantes no acompañados.
163. La nueva Ley de Migración establece, como lo fijan los estándares internacionales, una gama de derechos básicos que garantizan el debido proceso, tales como: audiencia; asistencia letrada; a que los NNA sean informados sobre los derechos que les corresponden; a la notificación consular; a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; a acceder a comunicación telefónica; así como el derecho a la asistencia médica, observando en todo momento el interés superior de los NNA.
164. México desea expresar a través de la Ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos su agradecimiento a los Estados Miembros del MERCOSUR por la presentación de la presente solicitud de opinión consultiva, y le reitera a ese Tribunal Interamericano toda su colaboración para el desarrollo y consolidación de estándares en materia de derechos humanos para el beneficio de los pueblos de América.

México, Distrito Federal, a 17 de febrero de 2012.

Glosario de abreviaturas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.....	ACNUR
Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.....	Circular No. 001/2010
Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	Corte IDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	CIDH
Conferencia Regional sobre Migración.....	CRM
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.....	COMAR
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.....	UNIFEM
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.....	UNICEF
Instituto Nacional de Migración.....	INM
Niñas, niños y adolescentes.....	NNA
Oficiales de Protección a la Infancia.....	OPI
Organización Internacional para las Migraciones.....	OIM
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.....	DIF
Secretaría de Desarrollo Social.....	SEDESOL
Secretaría de Relaciones Exteriores.....	SRE

ÍNDICE DE ANEXOS

1. Ley de Migración.
2. Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.
3. Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración.
4. Manual de referencia para la operación del modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.
5. CIRCULAR No. 001/2010. Procedimiento para la Atención de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados.
6. Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en Casos de Repatriación.
7. Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas.
8. Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados.