

KIND

KIDS IN NEED OF DEFENSE

PLAN MAESTRO KIND

PASOS CONCRETOS PARA
PROTEGER A LAS NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES
NO ACOMPAÑADOS EN SU
CAMINO





Resumen ejecutivo	2
Recomendaciones de un vistazo	4
Introducción	5
Garantizar la representación jurídica de las niñas, niños y adolescentes no acompañados.	6
Abordar las causas fundamentales de la migración infantil a través de la política exterior de Estados Unidos	8
Fortalecimiento de protecciones regionales para niñas, niños y adolescentes que huyen del peligro	10
Mejorar las protecciones para niñas, niños y adolescentes migrantes en México	12
Garantizar la identificación de necesidades y el cuidado adecuados de niñas, niños y adolescentes no acompañados en las fronteras de Estados Unidos	13
Fortalecimiento de la atención y custodia de la ORR para niñas, niños y adolescentes no acompañados.	16
Juzgar de manera justa los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados.	18
Avanzar en la integración de niñas, niños y adolescentes no acompañados en Estados Unidos	22
Garantizar retornos seguros y una reintegración exitosa	24
Prevenir separaciones familiares	25
Avanzar en una estrategia de todo el gobierno en materia de prevención de la violencia de género y una respuesta que incluya a niñas, niños y adolescentes migrantes	28
Garantizar la salud de niñas, niños y adolescentes no acompañados y sus derechos legales durante la pandemia de COVID-19	29
Conclusión	31



Resumen ejecutivo

El Plan Maestro de Kids in Need of Defense (KIND) para la protección de niñas, niños y adolescentes no acompañados brinda orientación sobre cómo el gobierno de Estados Unidos debe asumir su responsabilidad de trato hacia ellas y ellos de manera humana y conforme a la ley y a los ideales de dicho país. Sus vulnerabilidades únicas requieren de un marco jurídico y normativo que brinde mejores salvaguardias procesales y mecanismos de protección esenciales para ayudar a niñas, niños y adolescentes no acompañados a superar los obstáculos desalentadores que enfrentan para obtener ayuda humanitaria.

Este recurso proporciona un plan maestro administrativo para establecer esas salvaguardias y mecanismos y para proteger mejor a niñas, niños y adolescentes en cada etapa de su camino migratorio. En él se esboza un conjunto integral de recomendaciones de política pública que abarcan una gama de organismos federales y áreas temáticas. Las recomendaciones de KIND se basan en más de una década de experiencia de trabajo directo con miles de niñas, niños y adolescentes no acompañados y en nuestra visión de un mundo en el que se protegen sus derechos y el bienestar mientras migran sin compañía en busca de seguridad.

Protección a niñas, niños y adolescentes no acompañados

El gobierno de Estados Unidos debe asegurar que niñas, niños y adolescentes no acompañados en procedimientos jurídicos migratorios cuenten con abogados. La asesoría jurídica es fundamental para garantizar el debido proceso a niñas, niños y adolescentes no acompañados. Es prácticamente imposible que ellas y ellos naveguen solos por el sistema migratorio de Estados Unidos. El gobierno de Estados Unidos debe apoyar y tomar medidas sólidas para maximizar el financiamiento para la asesoría jurídica y posponer las audiencias de los tribunales de inmigración de niños, niñas y adolescentes hasta que cuenten con abogados.

El gobierno de Estados Unidos debe adoptar un enfoque fundamentalmente humanitario en la frontera entre Estados Unidos y México que reconozca la necesidad de protección de niñas, niños y adolescentes no acompañados y garantice su adecuada recepción, identificación de necesidades y atención. Esto incluye poner fin a la orden del CDC por la que se prohíbe la entrada de niñas, niños y adolescentes no acompañados y solicitantes de asilo; adherirse a todos los requisitos de la Ley de Reautorización de Protección a las Víctimas de Trata; contar con expertos humanitarios y de bienestar infantil en la frontera; y poner fin a todas las medidas que inútilmente restrinjan el acceso de las y los menores de edad a la protección humanitaria en la frontera.

El gobierno de Estados Unidos debe establecer un cargo de alto nivel en la Casa Blanca a fin de garantizar que todos los componentes pertinentes del gobierno defiendan la seguridad, el bienestar y el acceso a la protección legal de niñas, niños y adolescentes no acompañados y refugiados. Entre otras cosas, esta postura ayudaría a asegurar que la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR) opere con la independencia necesaria de las dependencias encargadas la aplicación de la ley.

La ORR debe fortalecer la atención y custodia de niñas, niños y adolescentes no acompañados anclando plenamente sus políticas y prácticas en el interés superior de la niñez. Hacia este fin, debe rescindirse la regla final de agosto de 2019 que desmantela las protecciones y normas del Acuerdo Flores y sustituirla por una norma que defienda y fortalezca esas protecciones y normas. El Departamento de Salud y Servicios Humanos también debe poner fin al intercambio de información infundada con el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) y los tribunales de inmigración; maximizar la recepción en instalaciones de menor escala y hogares provisionales y de larga duración, priorizar ampliamente la atención comunitaria y familiar; y mejorar el monitoreo de las instalaciones de la ORR para asegurar el cumplimiento de las normas federales, estatales y locales.

El gobierno de Estados Unidos debe mejorar la impartición de justicia en los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados restableciendo la independencia judicial para asegurar que sus casos puedan ser evaluados de forma eficiente y justa, teniendo al interés superior de la niñez como consideración primordial en la toma de decisiones y la gestión de casos. Además, la administración debe establecer un cuerpo especial de jueces y funcionarios de inmigración guiados por el interés superior de niñas, niños y adolescentes no acompañados y capacitados en técnicas sensibles al trauma. Adicionalmente, la orientación debe ofrecerse aclarando que las protecciones y procedimientos de la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas se aplican a niñas, niños y adolescentes no acompañados por el tiempo que duren sus casos.



Cuando no se concede alivio migratorio o cuando las y los niñas, niños y adolescentes optan por regresar a sus países de origen y ello es acorde a su interés superior, el gobierno de Estados Unidos debe garantizar un regreso seguro. Las niñas, niños y adolescentes también deben recibir servicios integrales de reintegración para ayudarlos a su llegada y por un periodo de tiempo posterior a su regreso. Aquellas niñas, niños y adolescentes a los que se presta asistencia modesta tienen muchas más probabilidades de permanecer en su hogar de forma segura y sostenible, y son significativamente menos propensos a volver a migrar.

El DHS debe detener de inmediato todas las separaciones de niñas, niños y adolescentes de sus padres o tutores legales.

En el caso excepcional en que la separación se considere necesaria debido a preocupaciones sobre su bienestar infantil, un profesional en la materia deberá ser responsable de determinar dicha necesidad antes de que ocurra la separación. El gobierno de Estados Unidos también debe proporcionar un proceso independiente para impugnar tales separaciones y para reunificar con prontitud a las familias que previamente han sido separadas por el gobierno.

El gobierno de Estados Unidos debe garantizar que los derechos reconocidos en la legislación y la seguridad de niñas, niños y adolescentes no acompañados se respeten plenamente durante la pandemia de COVID-19. Durante la pandemia, se debe posponer el procedimiento migratorio de niñas, niños y adolescentes no acompañados, salvo que su abogado lo solicite con base al interés superior de la niña, niño o adolescente. También se deben suspender las deportaciones de niñas, niños y adolescentes no acompañados. Las salidas voluntarias solo deben llevarse a cabo si así lo solicitan sus abogados y si los expertos en bienestar infantil han determinado que lo anterior es acorde a su interés superior.

Protección a niñas, niños y adolescentes más allá de las fronteras estadounidenses

El gobierno de Estados Unidos debe priorizar la asistencia extranjera a Centroamérica e invertir en programas para atender las causas profundas de la migración y asegurar que menos niñas, niños y adolescentes se sientan obligados a huir de sus países para buscar seguridad. Las niñas, niños y adolescentes no acompañados que llegan a Estados Unidos con mayor frecuencia huyen de la violencia de género, a causa de pandillas y violencia familiar. Estados Unidos debe proporcionar una asistencia sustancial para el desarrollo a largo plazo de las organizaciones locales de la sociedad civil que aborden estos temas, particularmente para programas de igualdad de género y prevención de la violencia en el ámbito comunitario, así como para fortalecer la capacidad de los sistemas nacionales de bienestar y protección.

Se necesitan nuevos programas y una ampliación de los programas existentes de procesamiento y reasentamiento de refugiados en Centroamérica para brindar alternativas seguras y legales a las niñas, niños y adolescentes necesitados de protección internacional. Estos programas pueden prevenir la necesidad de desplazamientos migratorios peligrosos al permitir que niñas, niños y adolescentes soliciten protección como refugiados en su país de origen o países cercanos. Para ser efectivos, los programas deben ampliar su alcance y elegibilidad, asegurar la asistencia legal e incorporar en los procesos estándares de interés superior de la niñez.

El gobierno de Estados Unidos debe enfocar la diplomacia y la asistencia extranjera en el fortalecimiento de la capacidad de México para proteger a las y los migrantes y recibir a solicitantes de asilo, en particular a niñas, niños y adolescentes, las familias y otros grupos vulnerables. Las y los menores de edad que viajan por México o buscan permanecer ahí se enfrentan a un sistema de poca capacidad, recursos o infraestructura para garantizar su seguridad. A muchos nunca se les informa sobre su derecho a solicitar protección en México y a algunos se niega el acceso al sistema de asilo; a otros se les detiene durante sus procedimientos instalaciones inadecuadas.

Estados Unidos debe desarrollar una estrategia de gobierno interinstitucional para responder y prevenir la violencia de género y atender a los sobrevivientes en todos los niveles de gobierno. Si bien la violencia de género es uno de los principales motivos de la migración infantil, su prevalencia y severidad entre las y los menores de edad migrantes no es conocida por muchos funcionarios del gobierno de Estados Unidos. Cualquier estrategia debe incluir recomendaciones y acciones específicas para las instituciones y el personal de Estados Unidos que trabajan con niñas, niños y adolescentes no acompañados y las y los menores de edad sobrevivientes de la violencia de género, lo cual incluye lineamientos y capacitaciones sobre cómo atender mejor sus necesidades de protección.





Proteger a niñas, niños y adolescentes no acompañados en movimiento

Las niñas, niños y adolescentes no acompañados, muchos de los cuales han huido de peligros que ponen en riesgo su vida, se encuentran entre los grupos más vulnerables del mundo.

Esto es lo que debemos hacer para garantizar su protección:

En los países de origen



- ▶ Atender a las causas estructurales de la migración infantil a través de la política exterior de Estados Unidos
- ▶ Ampliar el procesamiento de refugiados en América Latina

En tránsito



- ▶ Mejorar las protecciones para niñas, niños y adolescentes migrantes en México
- ▶ Garantizar una adecuada identificación de necesidades y atención a niñas, niños y adolescentes en la frontera entre Estados Unidos y México

En custodia en Estados Unidos



- ▶ Fortalecer la atención y custodia de niñas, niños y adolescentes no acompañados por parte de la ORR
- ▶ Poner fin a la separación familiar de niñas, niños y adolescentes y promover la unidad familiar

En los tribunales



- ▶ Resolver de manera justa los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados
- ▶ Asegurar la representación legal de niñas, niños y adolescentes no acompañados

En su lugar de destino



- ▶ Proporcionar asistencia a niñas, niños y adolescentes no acompañados en su proceso de integración en Estados Unidos
- ▶ Garantizar retornos seguros y una reinserción exitosa en los países de origen

En cada etapa

- ▶ Promover el avance de una estrategia de gobierno interinstitucional en materia de prevención y respuesta a la violencia de género que incluya a niñas, niños y adolescentes migrantes
- ▶ Garantizar la salud de niñas, niños y adolescentes no acompañados y los derechos legales durante la pandemia COVID-19



Las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados se encuentran entre las personas más vulnerables del mundo. Han viajado cientos o miles de kilómetros hacia Estados Unidos, a menudo completamente solos, para escapar de la violencia extrema, el abuso sexual, la trata de personas y otros peligros. Muchas y muchos han huido del norte de Centroamérica, región azotada por crisis humanitarias. Al carecer de protección en sus países de origen, niñas, niños y adolescentes se ven obligados a realizar un peligroso viaje, y, si logran llegar a Estados Unidos, inmediatamente son obligados a formar parte de un sistema jurídico complicado y prolongado. A menudo solos, se enfrentan a obstáculos desalentadores para navegar por el sistema migratorio estadounidense y obtener la protección legal que potencialmente puede salvar sus vidas.

Sus vulnerabilidades inherentes exigen un marco jurídico y político único que les permita mayores salvaguardias procesales y mecanismos de protección. Independientemente de su estatus migratorio, se les deben otorgar todas las protecciones y consideraciones reconocidas por el derecho internacional y nacional.

El Congreso reconoció esta obligación y sentó las bases de dicho marco al aprobar por unanimidad la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas de 2008.¹ Dicha Ley codificó procedimientos legales reforzados y diseñados para asegurar la justicia de niñas, niños y adolescentes no acompañados en el sistema migratorio estadounidense y protegerlos contra su regreso a situaciones de peligro. Leyes y normas complementarias, incluido el Acuerdo Flores², refuerzan el llamado a la responsabilidad de Estados Unidos de trato digno a las y los menores de edad.

El presente recurso presenta un plan maestro administrativo para atender dicha responsabilidad. En las recomendaciones incluidas en este proyecto se aborda lo necesario para proteger a las niñas, niños y adolescentes en cada etapa de su camino migratorio: abordar las causas profundas de la migración, cómo recibir e identificar las necesidades de las y los menores de edad de forma segura, e incluso cómo integrarlos a la comunidad en la que finalmente vivirán. En él se esboza un conjunto de recomendaciones de política, que abarcan una serie de áreas temáticas relevantes y dependencias federales, cuya adopción por parte del Poder Ejecutivo es esencial para construir un sistema nacional y regional acorde con las necesidades de protección de la niñez y adolescencia migrante. De realizarse, la visión planteada ayudaría a garantizar que sus derechos y bienestar de cada caso individual estén protegidos durante todo su viaje hacia la seguridad.

Bajo este esquema, la asistencia efectiva para el desarrollo dirigida a Centroamérica disminuiría el número de niñas, niños y adolescentes obligados a migrar. Los programas de procesamiento de refugiados ofrecerían a aquellas y aquellos en riesgo en la región alternativas al peligroso camino hacia el norte y la asistencia a México ayudaría a asegurar que estén protegidos en su trayecto. Un proceso adecuado de identificación de necesidades y atención del gobierno de Estados Unidos dirigido a niñas, niños y adolescentes no acompañados que huyen a Estados Unidos, así como su representación legal plena en los procedimientos migratorios, y la resolución justa de sus casos ayudarían a asegurar que quienes necesitan protección y son elegibles para recibir ayuda humanitaria puedan acceder a ella. Aquellas y aquellos que regresen a sus países de origen serían reintegrados de forma segura. Niñas, niños y adolescentes con posibilidades de obtener protección o alivio migratorio en Estados Unidos recibirían servicios de apoyo que fomentarían sus contribuciones plenas a la nación.

El presente plan maestro se basa en la presencia sobre el terreno de KIND en el país y en el extranjero. Al ser la organización líder de Estados Unidos dedicada a garantizar que ningún niño se enfrente a un tribunal de inmigración sin un abogado, KIND ha atendido a más de 20 mil niñas, niños y adolescentes no acompañados en procedimientos migratorios de Estados Unidos y ha capacitado a más de 50 mil participantes en representación legal gratuita. El programa de servicios sociales de la organización facilita la prestación coordinada a niñas, niños y adolescentes no acompañados de asesoría, apoyo educativo, atención médica, y otros servicios. Los programas de KIND en México y Centroamérica trabajan para atender las causas profundas de la migración forzada y ayudar a proteger la seguridad y el bienestar de la niñez y adolescencia migrante en cada fase de su trayecto migratorio.

¹ Ley de Reautorización de Protección a Víctimas de Trata, William Wilberforce, Pub. L. No. 110-457, 122 Stat. 5044 (2008) (“Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas”).

² Flores v. Reno, No. CV 85-4544-RJK (C.D. Cal. 17 de enero de 1997) (“Acuerdo Flores” o “Flores”).

Desde esta singular perspectiva, en los últimos años KIND ha observado de manera alarmante el alejamiento del gobierno de Estados Unidos de la visión propuesta en este documento.³ El Departamento de Estado, por su parte, suspendió la ayuda extranjera que abordaba las causas estructurales de la migración forzada desde Centroamérica, aumentando la probabilidad de que niñas, niños y adolescentes de la región tenga que huir para proteger sus vidas.⁴ El DHS ha expulsado a más de 8 mil 800 niñas, niños y adolescentes no acompañados bajo el pretexto de la pandemia del COVID-19, excluyéndoles de audiencias de tribunales de inmigración y otras protecciones por mandato de la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas.⁵ Aquellas y aquellos que sí reciben audiencias enfrentan cambios en la política del Departamento de Justicia (DOJ, por sus siglas en inglés) que apresuran las comparecencias a expensas del debido proceso, aumentando el riesgo de que sean deportados a los mismos peligros de los que escaparon.⁶ Entre estos se encuentran acciones recientes que van en contra de la responsabilidad de Estados Unidos hacia niñas, niños y adolescentes migrantes al reducir de manera drástica su seguridad. KIND ha observado el devastador saldo de esas acciones en la infancia y adolescencia que atendemos.

Estos factores exaltan la urgencia de las recomendaciones que se presentan en este recurso. La seguridad y, en una enorme cantidad de casos, la vida de niñas, niños y adolescentes están de por medio. También está en entredicho y riesgo la postura moral de la nación. Tenemos una responsabilidad moral y jurídica con quienes, como reconoció el Congreso, Estados Unidos tiene una “obligación especial”.⁷ Este plan maestro, por lo tanto, no es solo plantea recomendaciones de política pública; es un llamado a la acción al gobierno de Estados Unidos en un momento de profundo dolor, miedo y trauma para niñas, niños y adolescentes en todo el país y en todo el mundo. El trabajo debe comenzar ahora.

Garantizar la representación legal de niñas, niños y adolescentes no acompañados

Antecedentes

KIND se fundó sobre la creencia de que ninguna niña, niño o adolescente debe ser obligado a comparecer solo ante tribunales de inmigración. A medida que nuestro trabajo se ha expandido a través de Estados Unidos y la región, hemos observado que la asesoría jurídica es esencial para garantizar el debido proceso a niñas, niños y adolescentes no acompañados en cada etapa de su camino.

En efecto, es virtualmente imposible que niñas, niños y adolescentes naveguen los sistemas de protección sin abogados para evaluar su elegibilidad a un alivio migratorio, asistirles en la preparación de casos y abogar por ellos durante las audiencias. En Estados Unidos, durante el Ejercicio Fiscal 2018 y el primer semestre del Ejercicio Fiscal 2019, los jueces de inmigración tuvieron 70 veces más probabilidades de otorgar ayuda a niñas, niños y adolescentes no acompañados con representación que a los que no la tenían⁸— dejando en claro que los abogados marcan la diferencia entre la protección y la deportación, y, por ende, entre la seguridad y el peligro. Contar con un abogado también ayuda a reducir el desaprovechamiento de recursos judiciales al descartar formas inaplicables de protección y minimizar el tiempo innecesario en el tribunal.

Por razones tanto de justicia como de eficiencia, el gobierno de Estados Unidos debe asegurar que todas las niñas, niños y adolescentes no acompañados en los procedimientos de inmigración de Estados Unidos cuenten con abogados. Además, cualquier trámite de asilo fuera de Estados Unidos debe garantizar que haya una oportunidad para que las y los menores de edad cuenten con el apoyo de un abogado en todas las etapas de sus solicitudes para garantizar que puedan presentar la solicitud de protección más completa y precisa. Para concretar esta visión, el Poder Ejecutivo y el Congreso deben apoyar y/o tomar medidas robustas que incluyan

³ Ver KIND, “A Timeline: How the Trump Administration is Rolling Back Protections for Children” (actualizado en julio de 2020); <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/A-Timeline-Updated-July-2020-1.pdf>.

⁴ Ver Servicio de Investigación del Congreso, “U.S. Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress” (12 de noviembre de 2019); <https://fas.org/sgp/crs/row/R44812.pdf>.

⁵ Camilo Montoya-Galvez, “Nearly 9,000 migrant children have been expelled under pandemic border policy, court documents say;” *CBS News* (11 de septiembre de 2020); <https://www.cbsnews.com/news/8800-migrant-children-have-been-expelled-under-pandemic-border-policy-per-court-documents/>.

⁶ Ver KIND, “A Timeline: How the Trump Administration is Rolling Back Protections for Children” (actualizado en julio de 2020); <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/A-Timeline-Updated-July-2020-1.pdf>.

⁷ 54 Cong. Rec. S10886 (ed diaria. 10 de diciembre de 2008).

⁸ KIND calculó esta cifra con base en datos de la Oficina Ejecutiva de Refugiados Inmigrantes (EOIR) publicados por el Servicio de Investigación del Congreso en su informe titulado “Unaccompanied Alien Children: An Overview,” p. 15 (9 de octubre de 2019); <https://fas.org/sgp/crs/homsec/R43599.pdf>.



una mayor asignación presupuestal de financiamiento para abogados; asignación de una proporción mayor de los fondos existentes a la prestación de servicios legales; aplazamiento de las audiencias de niñas, niños y adolescentes ante los tribunales de inmigración hasta que no cuenten con abogados; y en última instancia la aprobación y promulgación de legislación que obligue a designar un abogado para cada niña, niño o adolescente no acompañado.

En la actualidad, más de la mitad de las niñas, niños y adolescentes no acompañados carecen de representación legal. En los últimos años, se ha vuelto más difícil para ellas y ellos acceder a un abogado durante el tiempo que dure su caso legal. Entre los nuevos obstáculos figuran las decisiones de la Fiscalía General que limitan el uso por parte de los jueces de inmigración de herramientas de gestión de casos, tales como continuaciones y cierres administrativos, que permiten a niñas, niños y adolescentes el contar con tiempo adecuado para obtener acceso a abogados, desarrollar relaciones de trabajo con ellos, obtener pruebas y testigos, y prepararse para dar testimonios con frecuencia traumáticos.⁹ La imposición por parte de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración (EOIR, por sus siglas en inglés) de sustanciar y concluir los casos de niñas, niños y adolescentes detenidos en un periodo máximo de 60 días ha desincentivado aún más su adecuado análisis, estudio y tramitación. ^{10, 11}

No obstante, lejos de ser un problema nuevo, la subrepresentación de niñas, niños y adolescentes no acompañados es crónica. En el Ejercicio Fiscal 2013, por ejemplo, solo 46 por ciento de las niñas, niños y adolescentes no acompañados en procedimientos de expulsión tenían abogados, mientras que, en el siguiente ejercicio fiscal, la cifra fue de solo 14 por ciento.¹² Lo anterior a pesar de que hay miles de abogados del sector privado capacitados y disponibles dispuestos a tomar estos casos de manera gratuita. Dadas las devastadoras consecuencias que sufren las niñas, niños y adolescentes no acompañados que se enfrentan solos a procedimientos de expulsión, nunca deben carecer de un abogado. El gobierno de Estados Unidos debe enfrentar de manera definitiva y completa el actual fracaso sistémico del debido proceso.

Recomendaciones

- La ORR debe designar financiamiento específico a través de su programa de menores extranjeros no acompañados para apoyar la representación legal gratuita del mayor número posible de niñas, niños y adolescentes no acompañados.
- Asimismo, la ORR debe solicitar y, el Congreso otorgar, un aumento sustancial de los fondos respecto a los niveles del Ejercicio Fiscal 2020 dedicados a la ampliación de la representación legal gratuita para niñas, niños y adolescentes no acompañados liberados y detenidos.
- El gobierno debe apoyar la aprobación y financiamiento de la *Fair Day in Court for Kids Act* (Ley para garantizar la justicia de menores de edad ante los tribunales),¹³ que garantizaría asesoría legal a las niñas, niños y adolescentes no acompañados en procedimientos migratorios.
- El Departamento de Justicia (DOJ) debe apoyar las asignaciones presupuestales del Congreso para el Programa de Orientación Jurídica para Custodios para los patrocinadores de niñas, niños y adolescentes no acompañados. Este programa es crucial para que los patrocinadores conozcan la mejor manera de apoyarles en el proceso ante el tribunal de inmigración tras su liberación de la custodia federal. La administración también debe apoyar un financiamiento robusto al Departamento de Salud y Servicios Humanos para proporcionar defensores infantiles cuando corresponda.
- El DOJ debe rescindir su memorando de noviembre de 2019 sobre los Amigos de la Corte y restaurar el memorando de septiembre de 2014 sobre este tema.¹⁴ El DOJ también debe rescindir y reemplazar su memorando de noviembre de 2019 sobre defensores de la infancia por uno que refleje adecuadamente el papel independiente de los defensores de la infancia bajo la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas

9 Ver KIND, “A Timeline: How the Trump Administration is Rolling Back Protections for Children” (actualizado en julio de 2020); <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/A-Timeline-Updated-July-2020-1.pdf>.

10 Ver Priscilla Alvarez, “Trump administration puts pressure on completing deportation cases of migrant children” CNN (12 de febrero de 2020); <https://www.cnn.com/2020/02/12/politics/unaccompanied-children-deportation/index.html>.

11 Ver Servicio de Investigación del Congreso, “Unaccompanied Alien Children: An Overview;” (9 de octubre de 2019); <https://fas.org/sgp/crs/homsec/R43599.pdf>.

12 TRAC Immigration, “Representation for Unaccompanied Children in Immigration Court” (<https://trac.syr.edu/immigration/reports/371/>).

13 S. 662 (116 Cong.)

14 Memorandos EOIR, “Legal Advocacy by Non-Representatives in Immigration Court” (21 de noviembre de 2019); <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1219301/download> “Friend of the Court Guidance” (10 de septiembre de 2014); <https://www.justice.gov/sites/default/files/pages/attachments/2016/12/21/friendofcourtaguidancememo091014.pdf>.



y haga hincapié en la importancia de las recomendaciones sobre el interés superior en la toma de decisiones que involucren a niñas, niños y adolescentes no acompañados.¹⁵

- El DHS y la EOIR deberán posponer las audiencias de niñas, niños y adolescentes que no cuenten con representación legal, remitirlos a fuentes de representación pro-bono, y únicamente proceder a las audiencias para los casos en que ellas y ellos estén representados por un abogado y después de que se proporcione tiempo suficiente para preparar el caso.
- La EOIR debe instruir a los tribunales de inmigración que en adelante deben reabrir, *sua sponte*, órdenes previas de expulsión emitidas *in absentia* para niñas, niños y adolescentes que no estuvieron representados por abogado. La EOIR debe facultar a los jueces de inmigración para que consideren diferir la audiencia de niñas, niños y adolescentes que falten a una fecha ante tribunales por no contar con un abogado, en lugar de emitir de inmediato una orden de expulsión *in absentia*. El DHS debe apoyar la continuidad de estos casos.
- Cualquier trámite legal del caso de asilo que niñas, niños y adolescentes puedan hacer valer debe incluir una oportunidad para que reciban la asesoría y el apoyo de abogados durante el proceso para asegurarse que puedan presentar una solicitud completa y precisa.

Abordar las causas estructurales de la migración infantil a través de la política exterior de Estados Unidos

Antecedentes

Estados Unidos necesita un nuevo enfoque de política exterior en los países centroamericanos de El Salvador, Guatemala y Honduras. Este nuevo enfoque debe priorizar la asistencia extranjera e invertir en programas que aborden eficazmente las causas estructurales de la migración para que menos niñas, niños y adolescentes se sientan obligados a huir de sus hogares y de sus países en busca de seguridad.

Hemos observado que las medidas de control fronterizo más estrictas no disuaden efectivamente la migración, pero sí aumentan el sufrimiento innecesario de las y los migrantes. El retorno forzado de personas migrantes a sus países de origen suele dejarles en circunstancias aún peores y puede aumentar la probabilidad de que asuman el riesgo de migrar de nuevo.

No obstante, y durante mucho tiempo, el gobierno de Estados Unidos ha promovido esfuerzos de control migratorio diseñados para disuadir la migración y castigar a las personas migrantes. Estos esfuerzos no solo violan los derechos de niñas, niños y adolescentes no acompañados y otras personas que buscan protección, sino que también han demostrado ser malas inversiones.

En cambio, la asistencia extranjera de Estados Unidos a la región debe abordar las causas estructurales de la migración infantil: violencia e inseguridad comunitaria, violencia interpersonal y de género, pobreza extrema, falta de oportunidades educativas y económicas, desigualdad y discriminación sistémicas, y los impactos devastadores de cambio climático. La violencia de género — particularmente el abuso infantil, la violencia de pareja íntima, la violencia sexual por parte de pandillas, la trata de personas y la explotación sexual— es un detonante destacado de la migración infantil que requiere de mayor atención y recursos.¹⁶

Cualquier esperanza de abordar las causas profundas de la migración requerirá del liderazgo estadounidense y una inversión sustancial en una asistencia efectiva para el desarrollo. No obstante, en los últimos años, los fondos asignados por el Congreso han disminuido y el gasto público ejercido ha presentado variaciones de forma impredecible por lo que ha sido imposible lograr la planificación y la sostenibilidad a largo plazo.

¹⁵ Memorando de la EOIR, “Child Advocates in Immigration Proceedings” (15 de noviembre de 2019); <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1217976/download>.

¹⁶ KIND, “Neither Security nor Justice: Report SGBV in Central America” (4 de mayo de 2017); <https://supportkind.org/resources/ neither-security-nor-justice-report-sgbv/>.



Lo que es aún más preocupante, el financiamiento ha sido sometido a retenciones repentinas y arbitrarias que han resultado contraproducentes para los objetivos de desarrollo a largo plazo.¹⁷ La asistencia extranjera de Estados Unidos nunca debe estar condicionada a políticas coercitivas contra los inmigrantes ni ser utilizada como ventaja para permitir que Estados Unidos evada sus obligaciones legales de recibir a quienes buscan protección bajo la ley.

Recomendaciones

- El gobierno de Estados Unidos debe retomar el liderazgo en el abordaje de las causas estructurales de la migración infantil.
 - La Casa Blanca debe encabezar un proceso inclusivo para desarrollar una nueva estrategia interinstitucional para Centroamérica que aborde las causas de la migración infantil y priorice la asistencia a niños, mujeres, familias y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad.
 - El gobierno de Estados Unidos también debe ayudar a convocar y coordinar esfuerzos de otros donantes y organizaciones internacionales que trabajan para atender las causas estructurales.
- La asistencia extranjera de Estados Unidos debe priorizar las inversiones en personas, comunidades y organizaciones locales de la sociedad civil. Adicionalmente, Estados Unidos debe apoyar la asistencia que ayude a restablecer el estado de derecho y atienda la corrupción y la impunidad. El Departamento de Estado, USAID, *Millennium Challenge Corporation*, y otras entidades deben aumentar esfuerzos para asegurar que los programas de desarrollo sean planeados e implementados con la aportación y la supervisión de las personas y comunidades que reciben ayuda.
- La asistencia extranjera de Estados Unidos a Centroamérica debe administrarse de manera que se refuerce la capacidad local, se comprometa con inversiones a largo plazo y permita una planificación, seguimiento y evaluación responsables de los programas.
- En las solicitudes presupuestarias del presidente se debe incluir un aumento sustancial de la ayuda exterior para los países centroamericanos del norte a largo plazo, sostenido a lo largo del tiempo, y enfocado a la asistencia para el desarrollo. La asistencia para el desarrollo en Centroamérica debe atender las causas de la migración infantil y, por lo tanto, priorizar:
 - La prevención y respuesta a la violencia basada en la comunidad, sobre todo porque afecta a mujeres, niños y jóvenes. La programación debe escalar proyectos eficaces que aborden la prevención de la violencia juvenil y ayudar a los jóvenes que son víctimas de la violencia o que renuncian a pertenecer a pandillas.
 - Atender y responder a la violencia de género (GBV), incluyendo:
 - Aumento sustancial del financiamiento para programas que promuevan la igualdad de género, lo que incluye programas con el propósito primordial de prevenir y responder a la violencia de género, como la violencia en pareja y el maltrato infantil. Los programas deben atender a los sobrevivientes de violencia sexual con una respuesta basada en el trauma e involucrar a hombres y niños en la prevención de la violencia. Los programas también deben fortalecer la capacidad de los sistemas judiciales locales para responder a los delitos relacionados con la violencia de género, incluidos los delitos contra la niñez y adolescencia, y proteger a los sobrevivientes.
 - Integrar la prevención y respuesta a la violencia de género en todos los programas para asegurar que los proyectos de cada sector atiendan de manera proactiva los riesgos de violencia de género y no contribuyan de manera involuntaria a incrementar la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes u otras poblaciones en situación de vulnerabilidad.
 - Desarrollo de capacidades para los sistemas de bienestar y protección infantil del país que brindan servicios esenciales a niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y sus familias. Los programas deben apoyar la capacitación especializada para que el personal del sistema de protección infantil trabaje con niñas, niños y adolescentes sobrevivientes de la violencia, así como un aumento en las opciones de cuidado y acogimiento familiar para quienes tienen necesidades de protección.

¹⁷ Servicio de Investigación del Congreso, “U.S. Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress” (12 de noviembre de 2019); <https://fas.org/sfp/crs/row/R44812.pdf>.



- Aumento de las oportunidades educativas y económicas enfocadas hacia adolescentes en riesgo de migración, con enfoques diferenciados para niños y niñas. La formación profesional debe estar ligada a las necesidades de los trabajadores y los programas económicos deben incluir a las comunidades rurales y atender las necesidades distintas de los adolescentes en entornos urbanos y rurales.
 - Programación mundial de salud que atienda las causas de la migración y brinde servicios de salud sexual, reproductiva y mental a niñas, niños y adolescentes.
 - Programación de adaptación al cambio climático que se dirija a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y otros grupos en situación de vulnerabilidad que sufren la peor parte de los impactos del cambio climático que amenaza sus medios de vida y su seguridad.
 - Programación inclusiva que aborde la desigualdad y atienda a poblaciones en situación de vulnerabilidad incluyendo pueblos indígenas, minorías raciales y étnicas, niñas, niños, individuos LGBTQIA y personas con discapacidad.
- El gobierno de Estados Unidos debe brindar asistencia de emergencia para atender los efectos primarios y secundarios de la pandemia de COVID-19 y mitigar la probabilidad de que la pandemia conduzca a una nueva ola de migración forzada. Los programas para ello deben centrarse en las necesidades de las mujeres, niñas, niños, adolescentes y otros grupos vulnerables que están en mayor riesgo.

Fortalecimiento de protecciones regionales para niñas, niños y adolescentes que huyen del peligro

Antecedentes

Se necesitan nuevos programas y ampliación de los programas existentes de procesamiento y reasentamiento de refugiados para brindar alternativas seguras y legales a quienes necesitan protección internacional —y en particular a niñas, niños y adolescentes de Centroamérica. Estos programas pueden prevenir la necesidad de realizar traslados migratorios peligrosos al permitir que las personas en situación de vulnerabilidad soliciten protección como refugiados una vez que se identifiquen sus necesidades por parte de funcionarios estadounidenses o de la ONU en su país de origen o países cercanos. Apoyar y ampliar este tipo de programas para niñas, niños y adolescentes no acompañados reduciría el número de quienes se ven obligados a tomar el riesgo de desplazarse en busca de protección. Ampliar los programas basados en la familia, como el Arreglo para la Transferencia de Protección (PTA), ayudaría a mantener unidas a las familias y a reducir el número de niñas, niños y adolescentes separados de sus familiares, no acompañados o víctimas de daños durante su peligroso viaje migratorio.

Por ejemplo, el programa de Menores Centroamericanos (CAM) fue un programa de procesamiento de refugiados en el país administrado por el gobierno de Estados Unidos.¹⁸ El programa, que era predominantemente una herramienta de reunificación familiar, proporcionó una vía de protección y admisión legal a Estados Unidos para ciertas niñas, niños y adolescentes centroamericanos para que quienes estuviesen en peligro no se vieran obligados a arriesgar sus vidas al intentar llegar a Estados Unidos. No obstante, el programa fue limitado en cuanto a su alcance y recursos y excluyó a muchas niñas, niños y adolescentes que necesitaban protección. Durante su corta duración, muy pocos fueron reasentados exitosamente en Estados Unidos.¹⁹ Debe crearse un nuevo programa de procesamiento de refugiados en el país con cambios en su diseño para incluir a más niñas, niños y adolescentes.

Estados Unidos brinda un apoyo limitado al PTA, el programa de reasentamiento basado en la familia administrado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que atiende a quienes están en peligro inminente en Centroamérica.²⁰ A través del PTA, las personas y familias que califican pueden solicitar la condición de refugiado y, tras ser aprobados, ser reasentados en países como Estados Unidos, Australia, Canadá, Brasil y Uruguay. Aquellos que no pueden esperar de forma segura en sus países pueden ser reubicados temporalmente a Costa Rica mientras se tramitan sus solicitudes. Este modesto programa debe ampliarse y ponerse a disposición de niñas, niños y adolescentes no acompañados.

¹⁸ <https://hn.usembassy.gov/visas/central-american-minors-program/>; <https://www.uscis.gov/CAM>.

¹⁹ David Nakamura, “Trump Administration Ends Obama-Era Protection Program for Central American Minors,” Washington Post (16 de agosto de 2017).

²⁰ Ver Emmanuelle Diehl, “Evaluation of effectiveness of the Protection Transfer Arrangement in Central America,” *ACNUR* (diciembre de 2018); <https://www.unhcr.org/5c7e63064.pdf>.



Crear nuevos mecanismos de procesamiento de refugiados y ampliar los programas existentes brindará protección a muchos refugiados, pero estos programas no deben considerarse de ninguna manera como una forma de reemplazar el acceso a la protección para quienes llegan a Estados Unidos o México.

Recomendaciones

- El gobierno debe trabajar para restaurar el liderazgo de Estados Unidos en el reasentamiento global de refugiados.
- El gobierno de Estados Unidos debe crear y administrar nuevos y mejores programas de procesamiento de refugiados dentro del país y libertad condicional para niñas, niños y adolescentes en el norte de Centroamérica. En reconocimiento a las lecciones aprendidas de experiencias previas, cualquier nuevo programa para la niñez y adolescencia centroamericana debe desarrollarse con las siguientes consideraciones:
 - Asistencia a niñas, niños y adolescentes a través de la provisión de defensores especializados en protección infantil y abogados calificados para acompañarlos a lo largo del proceso, incluso durante sus entrevistas.
 - Elegibilidad más amplia que incluya no solo a la infancia y adolescencia con un padre documentado en Estados Unidos, sino también a aquella que tiene algún familiar adulto en Estados Unidos que pueda asumir sus cuidados de forma segura. Niñas, niños y adolescentes no acompañados también podrían ser elegibles para el reasentamiento como refugiados.
 - Trámite expedito de denuncias para que las niñas, niños y adolescentes que califican puedan obtener seguridad lo más rápido posible. Se deben hacer esfuerzos para garantizar que los controles de seguridad no generen retrasos innecesarios. También se debe proporcionar asistencia financiera y capacitación a los sistemas judiciales y de protección a la infancia locales, a fin de tramitar con celeridad las determinaciones de custodia y otros requisitos para el traslado de las niñas, niños y adolescentes en virtud de la legislación local, en consonancia con las recomendaciones del proceso de determinación del interés superior.
 - Alojamiento para niñas, niños y adolescentes con necesidades de protección inmediata mediante evacuación y reubicación interna temporal, centros de tránsito de emergencia en cada país, o libertad condicional humanitaria tramitada rápidamente. Se debe dar oportunidades para la determinación del estatuto de refugiado incluso después de la libertad condicional. Se debe poner financiamiento a disposición de las organizaciones de la sociedad civil de toda la región a fin de brindar refugio seguro a las niñas, niños y adolescentes que necesitan reubicación interna.
 - Mejora de la accesibilidad para poblaciones en situación de vulnerabilidad y rurales. Las entrevistas y los servicios deben ser adaptados de acuerdo con la edad de las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, su género, y deben ser disponibles fuera de los centros urbanos para llegar a un mayor número de ellos y minimizar la necesidad de trasladarlos.
 - Divulgación comunitaria dirigida y capacitación para organizaciones de la sociedad civil que podrían proporcionar canalización y asistencia.
 - Cualquier programa centrado en el procesamiento de refugiados y el reasentamiento de niñas, niños y adolescentes debe incluir un mecanismo robusto para los procesos de interés superior por parte de expertos en bienestar infantil y el interés superior debe impulsar los resultados, incluida la posibilidad de que se les otorgue la libertad condicional a quienes no reúnen los requisitos para el estatuto de refugiado.
- El gobierno de Estados Unidos debería aumentar el apoyo al ACNUR y a los países de la región para ampliar la capacidad de los programas de protección de terceros países y otros mecanismos de transferencia para los refugiados. El gobierno de Estados Unidos debería apoyar una ampliación de los programas existentes como el Arreglo de Transferencia de Protección, con criterios de elegibilidad extendidos. Estados Unidos también debe apoyar los esfuerzos para crear nuevos programas, como los centros regionales de procesamiento de refugiados en otros países centroamericanos. La expansión exitosa de estos programas requiere:
 - Compromisos de financiamiento sostenidos y plurianuales por parte de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado a aliados en la ejecución como ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones.
 - Ampliación de la elegibilidad para las niñas, niños y adolescentes sin familiares adultos que los cuiden; niñas, niños y adolescentes no acompañados podrían ser elegibles para el reasentamiento como menores de edad refugiados no acompañados.



- Asumir el compromiso de ampliar drásticamente el límite de admisión de personas refugiadas por arriba de los recientes números más bajos de la historia y específicamente aumentar el número de personas refugiadas reasentadas de la región de América Latina y el Caribe a Estados Unidos.
- Alianzas más estrechas y asistencia financiera en Centroamérica y México para mitigar los costos de los programas. La asistencia debe incluir el apoyo a las redes de albergues de la sociedad civil para proporcionar opciones seguras de reubicación interna durante el proceso de reasentamiento.
- Flexibilidad para asegurar que las personas puedan solicitar y ser tramitadas para el reasentamiento de refugiados a Estados Unidos desde cualquier lugar de la región para asegurar que no se excluya de consideración a quienes han sido desplazados forzosamente.

Mejorar las protecciones para niñas, niños y adolescentes migrantes en México

Antecedentes

Se debe reconocer a México como un socio y aliado que puede trabajar con Estados Unidos para aumentar las protecciones regionales para personas migrantes y niñas, niños y adolescentes no acompañados.

A pesar de las robustas leyes de derechos de la infancia de México, el gobierno cuenta con capacidad, recursos e infraestructura insuficientes para garantizar que las niñas, niños y adolescentes que viajan por México o buscan permanecer en México puedan hacerlo de manera segura. A muchas y muchos nunca se les informa su derecho a solicitar protección en México e incluso a algunos se le niega el acceso al sistema de asilo. Cuando las y los menores de edad sí ejercen su derecho a buscar protección en México, suelen ser detenidos durante el proceso de determinación en instalaciones de baja calidad con poco acceso a recursos externos, asistencia de organizaciones de la sociedad civil o representación legal. Además, el gobierno mexicano no cuenta con oficiales suficientes para resolver el número de solicitudes de protección actuales, y los oficiales carecen de capacitación adecuada sobre cómo entrevistar a la niñez y adolescencia y sobrevivientes de trauma. Por último, muchos migrantes, y especialmente niñas, niños y adolescentes no acompañados, enfrentan un aumento en los niveles de discriminación, amenazas y violencia mientras viajan por México y esperan en la frontera entre Estados Unidos y México.

Si bien es importante brindar asistencia para mejorar las protecciones a personas migrantes dentro de México, no debe considerarse como un medio para evitar que los migrantes accedan a la frontera entre Estados Unidos y México o disuadir de cualquier otro modo a las personas migrantes de buscar protección en Estados Unidos. Esto es especialmente importante para niñas, niños y adolescentes no acompañados que buscan reunirse con miembros de su familia que residen en Estados Unidos, ya que su interés superior puede no ser atendido al buscar protección en México.

Recomendaciones

- El gobierno de Estados Unidos debe enfocar la diplomacia y la asistencia extranjera en fortalecer la capacidad de México para proteger a las personas migrantes y recibir a los solicitantes de asilo, con un enfoque particular en garantizar el acceso al asilo de las niñas, niños y adolescentes las familias y otros grupos en situación vulnerable.
- El gobierno de Estados Unidos debe colaborar con México para coordinar mejor los esfuerzos de los donantes bilaterales y multilaterales y de las organizaciones no gubernamentales internacionales. El gobierno de Estados Unidos debe apoyar a organizaciones internacionales, como ACNUR, UNICEF, y otras, que están trabajando para proteger a niñas, niños y adolescentes migrantes.
- La asistencia de Estados Unidos a México debe dejar de apoyar la contención y la seguridad migratorias y mejorar la protección y los derechos de las personas migrantes. La asistencia de Estados Unidos no debe utilizarse para la interdicción de los solicitantes de asilo, impedir que niñas, niños y adolescentes accedan a la frontera entre Estados Unidos y México para solicitar asilo, o disuadir a las personas migrantes de buscar protección de manera alguna.



- El gobierno de Estados Unidos deber aumentar el financiamiento al ACNUR para mejorar la capacidad a largo plazo de la entidad mexicana de asilo, COMAR, mediante, por ejemplo:
 - Aumento del alcance y el intercambio de información a los migrantes sobre los procesos de asilo.
 - Fortalecimiento de la capacidad de COMAR para identificar y resolver oportunamente las solicitudes de protección.
 - Capacitación de los oficiales de protección de la COMAR sobre las mejores prácticas procesales para entrevistar a niñas, niños y adolescentes y sobrevivientes de trauma.
 - Apoyo y promoción de la prestación de asesoría y representación legal para todas las niñas, niños y adolescentes no acompañados en los procedimientos de asilo.

- El gobierno de Estados Unidos debería incrementar la asistencia técnica y financiera al Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) de México, a la entidad de asistencia social a la Infancia (SNDIF), y a las autoridades federales y locales de protección a la infancia (*Procuradurías de Protección de Niñas, Niños, y Adolescentes*) para velar por que se protejan los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes y se realicen determinaciones del interés superior que den como resultado una protección significativa. Los esfuerzos deben centrarse en:
 - Apoyar al SIPINNA en la implementación de la *Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes*, incluyendo fortalecer la colaboración y coordinación mediante una base de datos nacional sobre niñez y adolescencia migrante.
 - Apoyar la capacidad de México para cumplir plenamente las leyes mexicanas existentes que exigen que las niñas, niños y adolescentes migrantes sean colocados bajo custodia del DIF o en formas alternativas de atención comunitaria, en lugar de estar bajo la custodia de funcionarios mexicanos de migración (INM).
 - Prestar apoyo a expertos de la sociedad civil y bienestar infantil para que desarrollen diferentes modelos y nuevos programas que amplíen las alternativas a la detención de las niñas, niños y adolescentes migrantes en México. Alentar al gobierno mexicano a incrementar la transparencia y supervisión en las estaciones migratorias y garantizar el acceso de la sociedad civil a las instalaciones municipales, estatales y federales del DIF, así como a las instalaciones del INM donde se encuentran en detención niñas, niños y adolescentes.
 - Fortalecer la capacidad de las autoridades locales de protección de la infancia para llevar a cabo determinaciones de interés superior para las niñas, niños y adolescentes migrantes y coordinar y supervisar la implementación de las medidas de protección adecuadas con base en dichas determinaciones mediante nuevas contrataciones y capacitaciones sobre las mejores prácticas en materia de infancia migrante y refugiada.

- El gobierno de Estados Unidos debe aumentar el financiamiento a México para prevenir y responder a la violencia de género, sobre todo porque afecta a la comunidad migrante y a niñas, niños y adolescentes no acompañados. Se debe brindar asistencia para garantizar el acceso a la justicia, protección y servicios de apoyo especializados para los sobrevivientes, incluyendo albergue, servicios médicos y de salud mental para los migrantes que son víctimas de violencia en México.

- El gobierno de Estados Unidos debe trabajar con el gobierno mexicano para crear un mecanismo mediante el cual niñas, niños y adolescentes no acompañados bajo custodia del gobierno mexicano puedan ser trasladados de forma segura con los funcionarios estadounidenses para reunirse con miembros de su familia y buscar protección en Estados Unidos cuando las autoridades locales de protección de la infancia determinen que lo anterior va en consonancia con el interés superior del niño.

Garantizar la identificación de necesidades y atención adecuados de niñas, niños y adolescentes no acompañados en las fronteras de Estados Unidos

Antecedentes

Las niñas, niños y adolescentes en busca de protección y seguridad en la frontera entre Estados Unidos y México a menudo huyen de situaciones graves, agresión sexual y otros traumas y pérdidas importantes. Recientemente, el gobierno ha impulsado una política de disuasión hacia esta población mediante estrategias crueles e infructuosas para evitar que soliciten protección. Dichas estrategias han derivado en



una desorganización desenfrenada y violaciones a los derechos humanos en la frontera.²¹ En vez de esto, el gobierno de Estados Unidos debería adoptar un enfoque fundamentalmente humanitario que reconozca la necesidad de protección de niñas, niños y adolescentes y garantice su adecuada recepción, identificación de necesidades y atención. El involucramiento de un actor humanitario, como ACNUR o un organismo no gubernamental, para coordinarse con el DHS en la recepción de la niñez y adolescencia, sería un enfoque que ayudaría a restablecer el orden en las operaciones fronterizas, crear eficiencias y optimizar el trato hacia esta población vulnerable, y se trata de uno de los pilares de este enfoque. Un segundo pilar es la asignación de profesionales certificados en bienestar infantil: expertos especialmente capacitados en las necesidades psicológicas, físicas y emocionales de niñas, niños y adolescentes, para el cuidado y la identificación de necesidades en aquéllas y aquellos bajo custodia del CBP. La identificación de necesidades debe realizarse en espacios confidenciales y adaptados para las y los menores de edad ubicados en instalaciones higiénicas que faciliten el acceso a la asesoría. Estas y otras políticas del DHS para recibir a las niñas, niños y adolescentes en la frontera deben no solo cumplir sino exceder los requisitos pertinentes codificados, entre otras leyes y normas, en la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas y *Flores*—requisitos que reflejan la necesidad de un enfoque humanitario hacia ellas y ellos. Lejos de avanzar hacia este modelo, el DHS ha doblado esfuerzos en un marco de “aplicación de la ley” en la frontera que descuida las vulnerabilidades de niñas, niños y adolescentes, pone en peligro su seguridad y viola, en lugar de hacer cumplir, leyes de larga historia. Para enfatizar aún más esta postura, el DHS ha incumplido por completo la directiva del Congreso de contratar profesionales del bienestar infantil en instalaciones del CBP de la frontera terrestre sur durante el Ejercicio Fiscal 2020.²² Este modo de actuar deriva en que el abordaje del DHS sobre la identificación de necesidades y cuidado de niñas, niños y adolescentes en la frontera sea únicamente un avance en metas de cumplimiento de la ley en vez de atender las necesidades humanitarias, y ha dado como resultado trágicas separaciones familiares y el maltrato e incluso la muerte de niñas, niños y adolescentes no acompañados.²³

Acciones recientes del DHS desatienden aún más la voluntad del Congreso al contravenir el requisito de Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas de que el DHS otorgue a niñas, niños y adolescentes no acompañados salvaguardias procesales únicas sin excepción. El 20 de marzo de 2020, la administración desestimó ilegalmente la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas al emitir una orden ahora indefinida que prohíbe la entrada a Estados Unidos de niñas, niños y adolescentes no acompañados y solicitantes de asilo.²⁴ En cumplimiento de esa orden, hasta la fecha el DHS ha expulsado a más de 8 mil 800 niñas, niños y adolescentes no acompañados en la frontera, privándoles de las protecciones legales de la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas y devolviéndolos a condiciones peligrosas.²⁵ Medidas adicionales, tales como un reglamento que se ha ordenado, el cual impide el asilo prácticamente a cualquier individuo que llegue a Estados Unidos por tierra después de transitar por un tercer país, se aplican explícitamente a niñas, niños y adolescentes no acompañados.²⁶ Muchos otros, como los llamados Protocolos de Protección a Migrantes (MPP)²⁷ y prácticas de “medición o conteo” que limitan el número de solicitantes de asilo que procesarán los puertos de entrada del CBP durante un periodo determinado,²⁸ pretenden eximir a niñas, niños y adolescentes no acompañados, no obstante obstruyen directa o indirectamente su camino hacia la protección.²⁹ En su conjunto, estas acciones eliminan efectivamente su acceso a la protección en la frontera y dan como resultado claras violaciones legales.

El enfoque de cumplimiento del DHS hacia estas niñas, niños y adolescentes, y sus consecuencias dañinas, preceden desde hace mucho a la implementación de estas medidas. El DHS ha fallado históricamente en adherirse plenamente a la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas y en tomar otras acciones críticas para asegurar un trato justo y debido proceso para esta población vulnerable. En 2015, por ejemplo,

²¹ Ver, por ejemplo, Human Rights First, “Pandemic as Pretext: Trump Administration Exploits COVID-19, Expels Asylum Seekers and Children to Escalating Danger” (May 2020); <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/PandemicAsPretextFINAL.pdf>

²² Ver H. Rep. 116-180 (incorporada por remisión al Acuerdo Explicativo Conjunto en <https://docs.house.gov/billsthisweek/20191216/BILLS - 116HR1158SA-JES-DIVISION-D.pdf>).

²³ Ver Camilo Montoya-Galvez, “Deaths of migrant children in U.S. custody in 2018 were preventable, parents and doctors tell Congress,” *CBS News* (15 de julio de 2020); <https://www.cbsnews.com/news/migrant-children-deaths-2018-preventable-doctors-parents-congress/>.

²⁴ “Order Suspending Introduction of Certain persons From Countries Where a Communicable Disease Exists,” 85 FR 17060.

²⁵ Camilo Montoya-Galvez, “Nearly 9,000 migrant children have been expelled under pandemic border policy, court documents say,” *CBS News* (11 de septiembre de 2020); <https://www.cbsnews.com/news/8800-migrant-children-have-been-expelled-under-pandemic-border-policy-per-court-documents/>.

²⁶ ACLU, “Federal Appeals Court Upholds Block on Asylum Ban” (6 de julio de 2020); <https://www.aclu.org/press-releases/federal-appeals-court-upholds-block-asylum-transit-ban>.

²⁷ Ver Sec. Kirstjen Nielsen, “Policy Guidance for Implementation of the Migrant Protection Protocols” (25 de enero de 2019); https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_0129_OPA_migrant-protection-protocols-policy-guidance.pdf.

²⁸ Ver Hillel R. Smith, “The Department of Homeland Security’s Reported ‘Metering’ Policy: Legal Issues,” *Congressional Research Service* (13 de agosto de 2019); <https://fas.org/spp/crs/homesecl/LSB10295.pdf>.

²⁹ Ver KIND, “A Timeline: How the Trump Administration is Rolling Back Protections for Children” (actualizado en julio de 2020); <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/A-Timeline-Updated-July-2020-1.pdf>.



la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno documentó un extenso incumplimiento por parte de agentes y oficiales de la CBP de los requisitos de identificación de necesidades de la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas para niñas, niños y adolescentes no acompañados de México³⁰—un tema sistémico que subraya la necesidad de contar con profesionales del bienestar infantil. Adicionalmente, desde hace muchos años el CBP ha detenido a niñas, niños y adolescentes no acompañados en condiciones de baja calidad que dañan su salud física y psicológica y limitan su acceso a un abogado.³¹

No es suficiente simplemente desestimar las políticas dañinas recientes. El camino por seguir es el establecimiento de un enfoque humanitario hacia las niñas, niños y adolescentes en la frontera, que garantice su bienestar y oportunidad plena y justa de buscar protección, lo cual exige reformas básicas, entre las que deben incluirse la participación de un actor humanitario y la contratación de profesionales del bienestar infantil.

Recomendaciones

- El gobierno de Estados Unidos debe involucrar a un actor humanitario no gubernamental para que se coordine con el DHS y el HHS a fin de garantizar la adecuada recepción, identificación de necesidades y atención de las niñas, niños y adolescentes que llegan a Estados Unidos en los puertos de entrada o entre ellos. En el plazo inmediato, el gobierno debe considerar también coordinarse con la Agencia Federal de Manejo de Emergencias en el desempeño de estas funciones. El personal de la ORR debe estar presente en los centros de recepción para, entre otras funciones, agilizar la colocación adecuada de las niñas, niños y adolescentes en las instalaciones de la ORR.
- El DHS debe cumplir con prontitud la directiva del Congreso de contratar profesionales certificados en bienestar infantil en todas las instalaciones fronterizas terrestres del sur y debe hacer permanentes estos cargos. Estos profesionales deben realizar todos los procesos de identificación de necesidades y procesos requeridos tanto para niñas, niños y adolescentes no acompañados como acompañados, asegurando la identificación de todas las necesidades de protección relevantes, al mismo tiempo que supervisan su atención.
- El DHS y otros componentes del gobierno de Estados Unidos deben cumplir inmediata y plenamente todos los requisitos de la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas, incluidos los que rigen el tratamiento y traslado a la custodia de la ORR de niñas, niños y adolescentes no acompañados que llegan a la frontera entre Estados Unidos y México, ya sea en los puertos de entrada o entre ellos. De igual manera, estos componentes deben cumplir de manera inmediata y cabal todos los requisitos del Acuerdo Flores y las Normas Nacionales de Transporte, Escolta, Detención y Búsqueda (TEDS, por sus siglas en inglés),³² que establecen normas mínimas para la atención y trato de niñas, niños y adolescentes no acompañados bajo custodia del gobierno.
- El gobierno de Estados Unidos debe poner fin de inmediato a su orden del 20 de marzo por la que se prohíbe la entrada de niñas, niños y adolescentes no acompañados y solicitantes de asilo, junto con todas las órdenes, reglamentos y memorandos asociados, al mismo tiempo que se implementan protocolos basados en pruebas que protejan la salud y la seguridad de niñas, niños y adolescentes no acompañados y personal gubernamental durante la identificación de necesidades y referencia a albergues de cuidado, a la vez que se defienden las protecciones en virtud del derecho nacional e internacional.
- El DHS y el DOJ deben poner fin de inmediato a todas las demás medidas, como el MPP, la prohibición de tránsito de asilo,³³ las mediciones o conteos, y los Acuerdos de Cooperativa de Asilo³⁴ que, directa o indirectamente, restringen sin necesidad el acceso de niñas, niños y adolescentes no acompañados a la protección humanitaria en la frontera, a la vez que se deberá coordinar el retroceso de estas políticas

³⁰ GAO, “Unaccompanied Alien Children: Actions Needed to Ensure Children Receive Required Care in DHS Custody” (14 de julio de 2015); <https://www.gao.gov/assets/680/671393.pdf>.

³¹ Ver, por ejemplo, University of Chicago Law School - Global Human Rights Clinic, et al, “Neglect and Abuse of Unaccompanied Immigrant Children by U.S. Customs and Border Protection” (mayo de 2018); <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=ihr>.

³² Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, “Normas Nacionales sobre Transporte, Escolta, Detención y Búsqueda” (octubre de 2015); <https://www.cbp.gov/sites/Default/files/assets/documents/2020-feb/cbp-teds-policy-octubre2015.pdf>.

³³ “Elegibilidad de Asilo y Modificaciones Procesales”, 84 FR 33829 (16 de julio de 2019) (requerimiento defendido en *East Bay Sanctuary Covenant v. Barr*, 964 F.3d 832 (9th Cir. 2020)).

³⁴ Ver DHS de Estados Unidos, “Ficha Técnica: Acuerdos Departamento de Seguridad Nacional con Guatemala, Honduras, y El Salvador” (2019); https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_1028_opa_factsheet-northern-central-america-agreements_v2.pdf.



con actores no gubernamentales sobre el terreno con experiencia en el bienestar y la protección humanitaria de las y los menores de edad que puedan ayudar a asegurar procesos apropiados y ordenados.

- El DHS, en colaboración con la ORR, debe modificar sus instalaciones fronterizas terrestres del sur para garantizar espacios adecuados para las niñas, niños y adolescentes, con áreas designadas en las que los profesionales del bienestar infantil puedan identificar sus necesidades de manera confidencial y apropiada, con servicios básicos de higiene, y espacios de encuentro para sesiones presenciales de Conozca sus Derechos (*Know your Rights*) y otras modalidades de asistencia jurídica que brindan organizaciones no gubernamentales. El gobierno de Estados Unidos también debe fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas al garantizar el acceso a estas instalaciones por parte de terceros independientes, incluidas las organizaciones no gubernamentales, que puedan monitorear de manera significativa las condiciones y el cumplimiento de la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas, *Flores*, TED, y otras leyes y normas relevantes.
- El DHS debe poner fin a la práctica de la separación familiar de niñas, niños y adolescentes de sus padres y tutores legales, y, en coordinación con la ORR, minimizar las separaciones prolongadas de los miembros de la familia extendida. En un apartado siguiente se proporcionan recomendaciones más detalladas para garantizar la unidad de las familias solicitantes de protección.

Fortalecimiento de la atención y custodia de la ORR para niñas, niños y adolescentes no acompañados.

Antecedentes

En virtud de la Ley de Seguridad Interior de 2002 (HSA), el Congreso encomendó a la ORR la responsabilidad del cuidado y colocación de niñas, niños y adolescentes no acompañados.³⁵ Este acontecimiento reflejó el reconocimiento bipartidista de que se deben instituir normas adecuadas para proteger los derechos y necesidades de la infancia y adolescencia bajo custodia del gobierno. La Ley de Seguridad Interior también separó cuidadosamente las funciones de la ORR de las tareas de aplicación de la ley migratoria asignadas a componentes dentro del DHS, lo que refleja la intención del Congreso de que la ORR priorice la seguridad y el bienestar de niñas, niños y adolescentes a su cuidado, guiados por el interés superior de la niñez y basándose en las recomendaciones de expertos en materia de bienestar infantil. La Ley de Seguridad Interior recalcó los requisitos del *Acuerdo Flores* que resaltan la importancia primordial de la atención y acogimiento adecuados.

Para hacer realidad la visión del Congreso, la ORR debe anclar plenamente sus políticas en el interés superior del niño. Esto requiere una independencia significativa de otros organismos y tomadores de decisiones, particularmente de aquellos con un enfoque basado en la aplicación de la ley. Tal autonomía facultaría a la ORR para lograr un papel más fuerte en la defensa del interés superior de la niñez, esfuerzo que la Casa Blanca podría impulsar al crear un puesto de alto nivel en la Casa Blanca dedicado a la protección humanitaria para poblaciones vulnerables como refugiados y niñas, niños y adolescentes no acompañados. Este cargo estaría comprometido a garantizar que todos los componentes gubernamentales pertinentes defiendan el bienestar y el acceso a la protección de niñas, niños y adolescentes no acompañados. En el mismo sentido, la ORR debe extender, en colaboración con el DOJ y el Congreso, la representación legal a todas las niñas, niños y adolescentes no acompañados sin excepción, tal como se previó en la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas. Se debe priorizar el refugio en entornos de menor escala, junto con la atención familiar y comunitaria, y cada instalación de la ORR debe rendir cuentas sobre sus estándares de custodia humana y segura.

La mayoría de las niñas, niños y adolescentes no acompañados carecen de representación legal,³⁶ debido en parte a la insuficiencia de los fondos que se han otorgado al organismo para tal efecto. Bajo múltiples administraciones, la ORR ha dependido de entornos de atención a gran escala y sobrepoblados, inadecuados para niños vulnerables. Año con año, muchas instalaciones de la ORR no logran mantener las condiciones adecuadas. Los problemas actuales de las instalaciones incluyen la incidencia de abuso sexual por parte del personal de las instalaciones, un tratamiento inadecuado y/o erróneo de la salud mental, y una falta de adecuación de las instalaciones para la población infantil transgénero, indígena, con discapacidad, y otra en situaciones específicas de vulnerabilidad. Igualmente resulta preocupante que durante periodos en los que números inesperadamente altos de

³⁵ P.L. 107-296.

³⁶ Ver por ejemplo, TRAC Immigration, "Representation for Unaccompanied Children in Immigration Court" (<https://trac.syr.edu/immigration/reports/371/>).



niñas, niños y adolescentes no acompañados han llegado a Estados Unidos, las instalaciones de emergencia se han visto azotadas por el hacinamiento y acceso limitado a servicios legales vitales.

De manera subyacente a prácticamente todos estos problemas sistémicos se identifica la relativa falta de autonomía de la ORR, una condición que le impide cumplir con su mandato. La influencia indebida de otros componentes del gobierno —a menudo motivados por una agenda de control migratorio— erosiona la capacidad de la ORR para garantizar el bienestar y la seguridad de la infancia y adolescencia. Hace tiempo que se requiere realizar reformas de gran magnitud.

Recomendaciones

- De conformidad con el memorando de la Casa Blanca, el gobierno de Estados Unidos debe establecer un cargo de alto nivel dedicado a garantizar que todos los componentes relevantes, incluyendo, pero no limitado a la ORR, defiendan la seguridad, el bienestar y el acceso a la protección legal de niñas, niños y adolescentes no acompañados y refugiados. En el marco de su mandato, esta postura debe garantizar que la adopción de políticas y prácticas por parte de la ORR atienda al interés superior de la niñez y adolescencia a su cargo y que la ORR mantenga la independencia suficiente de los componentes de aplicación migratoria.
- HHS, junto con el DHS, debería rescindir la determinación definitiva de agosto de 2019 que, de implementarse, socavaría severamente el *Acuerdo Flores*. En su lugar, estas dependencias deben emitir un reglamento que defienda y/o fortalezca las normas, protecciones, y protocolos señalados en el acuerdo. Debe establecerse una junta de revisión de terceros con acceso ilimitado a las instalaciones y datos de la ORR para vigilar la implementación de esta nueva regulación.
- La ORR debe poner fin de inmediato a las prácticas de intercambio de información innecesarias con otros organismos, entre ellos el DHS y la EOIR del DOJ, que socavan el interés superior de niñas, niños y adolescentes no acompañados y la adopción de decisiones justas para ellos. Específicamente, entre otras medidas, HHS debe dar por terminado el Memorando de Acuerdo de mayo de 2018 con el DHS³⁷ y dejar en claro que el Memorando de Acuerdo entre las dependencias del 22 de febrero de 2016 esboza los parámetros para el intercambio de información en el futuro. La ORR también debe adoptar políticas que garanticen la confidencialidad de los servicios de asesoría y salud mental proporcionados a niñas, niños y adolescentes no acompañados, incluida toda la documentación relacionada, y prohibir el intercambio de información confidencial relativa al caso de una niña, niño o adolescente con el DHS o los tribunales de inmigración.
- La ORR debe asignar los fondos existentes en su programa de menores extranjeros no acompañados para apoyar la representación del mayor número posible de niñas, niños y adolescentes no acompañados. Adicionalmente, para los Ejercicios Fiscales 2021 y años posteriores, la ORR deberá solicitar, y el Congreso asignar, un incremento sustancial en el financiamiento con respecto a los niveles del Ejercicio Fiscal 2020 dedicados a la ampliación de la representación legal gratuita tanto para niñas, niños y adolescentes no acompañados liberados como detenidos.
- Antes de poner en funcionamiento espacios de acogimiento infantil, la ORR debe asegurarse de que un prestador de servicios jurídicos sea contratado y posicionado para proporcionar a cada niña, niño y adolescente en dichas instalaciones una presentación sobre Conozca sus Derechos, una identificación de necesidades legales, así como una canalización y acceso continuo a los servicios legales para garantizar resoluciones administrativas y/o judiciales fundadas en el debido proceso.
- La ORR debe desarrollar e implementar un plan estratégico para maximizar el acogimiento de niñas, niños y adolescentes no acompañados en instalaciones de menor escala, hogares transitorios y a largo plazo. El plan debe dar prioridad a la atención familiar y comunitaria en general, al servicio del interés superior de la niñez y en consonancia con las prácticas nacionales de bienestar infantil, al mismo tiempo que se garantiza que las niñas, niños y adolescentes tengan pleno acceso a la asistencia jurídica y otros

³⁷ “Memorando de Acuerdo Entre la ORR, ICE, y CBP en materia de consulta e intercambio de información sobre menores extranjeros no acompañados” (firmado el 13 de abril de 2018); <https://www.texasmonthly.com/wp-content/uploads/2018/06/Read-the-Memo-of-Agreement.pdf>.



apoyos. De igual manera, la ORR debe asegurar alojamientos y atención apropiados e incluyentes para menores de edad particularmente vulnerables, lo cual incluye a la niñez y adolescencia LGBTQIA, indígena, con discapacidad y con necesidades de salud mental.

- El uso de instalaciones habilitadas de forma provisional para hacer frente a situaciones de inusual afluencia de personas (*influx facilities*) solo debe ocurrir en circunstancias extraordinarias que impliquen un imprevisible incremento de niñas, niños y adolescentes no acompañados. En caso de que surjan tales circunstancias, la ORR debe entablar una coordinación permanente con las organizaciones no gubernamentales con experiencia en el trabajo con niñas, niños y adolescentes no acompañados para asegurar que las instalaciones sean diseñadas, equipadas y administradas en consonancia con las normas de bienestar infantil. Adicionalmente, estas instalaciones deben ubicarse en, o cerca de, centros urbanos donde los servicios legales y sociales sean fácilmente disponibles y en la cercanía de los tribunales de inmigración. La colocación en instalaciones habilitadas debe limitarse, al menos, a mayores de 14 años sin necesidades especiales de lenguaje, médicas u otras necesidades y con un patrocinador identificado para garantizar que su permanencia en dichas instalaciones será solo por periodos limitados de tiempo.
- La ORR debe fortalecer de manera significativa las políticas para vigilar el cumplimiento de las normas de orientación y concesión de licencias de la ORR en las instalaciones de cuidado a niñas, niños y adolescentes sean éstas de acogimiento familiar, comunitario o albergues, así como hacer más transparentes los resultados del monitoreo al Congreso y al público en general. Entre otras acciones hacia estos fines, la ORR deberá:
 - Realizar sus propias visitas integrales de monitoreo in situ a todas las instalaciones con una periodicidad cuando menos anual y poner a disposición de las comisiones del Congreso correspondientes informes posteriores a la visita en los que se detallen los hallazgos;
 - Facilitar y apoyar la supervisión de sus instalaciones por parte de los monitores del *Acuerdo Flores* y terceros independientes;
 - Establecer un mecanismo de denuncia sólido para niñas, niños y adolescentes, cuyos derechos o intereses se vean lesionados o en riesgo bajo el cuidado de la ORR. Para las y los que aleguen ser víctimas de abuso sexual, la ORR debe garantizar protecciones amplias, incluyendo representación legal, acceso a asesoría externa confidencial y procedimientos para determinar la necesidad de remoción de las instalaciones.
 - Crear una junta de revisión de terceros con acceso ilimitado a las instalaciones y datos de la ORR que garantice el cumplimiento de las normas estatales y federales.

Adoptar decisiones justas en los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados

Antecedentes

Las niñas, niños y adolescentes no acompañados enfrentan obstáculos únicos —entre ellos un desarrollo cognitivo incompleto y la ausencia de un adulto legalmente responsable a su llegada a Estados Unidos— al navegar por un sistema complejo con el fin de solicitar protección humanitaria en Estados Unidos. Solo al resolver sus casos de manera que garantice mayores protecciones procesales como las que exige la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas el gobierno podrá lograr el debido proceso y equidad fundamental para esta población vulnerable. La responsabilidad de decidir y resolver recae tanto en la EOIR—en cuyo procedimiento se requiere que el DHS coloque a todas las niñas, niños y adolescentes no acompañados de países no contiguos, así como de México y Canadá que cumplen con los criterios de identificación de necesidades exigidos por la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas— y el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS, por sus siglas en inglés), que tiene jurisdicción sobre las solicitudes de asilo de menores de edad no acompañados y solicitudes de Estatus Especial para Jóvenes Inmigrantes (SIJS, por sus siglas en inglés), entre otras. Cualquier incumplimiento de ese deber puede derivar en el retorno de las niñas, niños y adolescentes a un grave peligro en sus países de origen.

La toma de decisiones justas para niñas, niños y adolescentes no acompañados exige, de manera fundamental, que las salvaguardias legales garantizadas a la niñez y adolescencia en virtud de la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas y otras leyes se respeten por todo el tiempo que duren sus casos.³⁸ Lo contrario les pone en riesgo de perder protecciones esenciales del debido proceso. La EOIR y USCIS también deben establecer cuerpos especiales de oficiales y jueces de inmigración guiados por el interés superior de niñas, niños y adolescentes no acompañados, que conozcan a cabalidad

³⁸Ver Defensoría de los Servicios de Ciudadanía e Inmigración, “Ensuring a Fair and Effective Asylum Process for Unaccompanied Children” (20 de septiembre de 2012); <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/cisomb-ensuring-fair-asylum-process-for-uac.pdf>; *J.O.P. v. U.S. Dep’t of Homeland Sec.*, 409 F. Supp. 3d 367 (D.Md. 2019) (orden de restricción temporal convertida posteriormente a requerimiento preliminar, No. 19-cv-1944, Dkt. # 71 (15 de octubre de 2019)).



las técnicas de entrevista sensibles al trauma, y que hayan sido sometidos a capacitaciones presenciales en las que participen expertos en bienestar y protección a la infancia. El cuerpo de jueces de inmigración debería presidir los casos de la EOIR de niñas, niños y adolescentes no acompañados, lo que no solo ayudaría a garantizar la equidad en la toma de decisiones, sino que también aumentaría la eficiencia de los prestadores de servicios jurídicos en la identificación y satisfacción de las necesidades de representación infantil, y por extensión, la eficiencia gubernamental en el procesamiento de casos.³⁹ La EOIR también debe proporcionar a niñas, niños y adolescentes no acompañados el tiempo y la programación de los arreglos necesarios para obtener asesoría y preparar sus casos. Adicionalmente, la EOIR y USCIS deben alinear sus políticas con una interpretación adecuada del derecho estadounidense e internacional, en virtud del cual las solicitudes de protección prevalentes entre niñas, niños y adolescentes no acompañados, incluidas las relacionadas con las pandillas y la violencia sexual y de género, constituyen situaciones válidas para el asilo y otros asuntos de protección humanitaria.

Prácticamente ninguna de estas condiciones existe actualmente. Por el contrario, en los últimos años estos organismos han dado paso a cambios generalizados de política que socavan el justo análisis y determinación que se adopta en los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados.⁴⁰ Algunos de estos cambios han abierto la puerta a infundadas reclasificaciones de la condición de “menor extranjero no acompañado” durante el proceso de sus casos, lo que podría despojarlos de las protecciones legales y de la asesoría legal. En septiembre de 2017, la Consejería General del DOJ emitió un memorando al Director de la EOIR en el que concluye que la EOIR no está obligada a adoptar la determinación del DHS relativa a que se cumple con la definición de la UAC.⁴¹ En mayo de 2019, el USCIS emitió un memorando que, de implementarse, obligaría a los oficiales del USCIS a realizar reclasificaciones similares a niñas, niños y adolescentes no acompañados que soliciten asilo ante el organismo, lo que podría limitar su capacidad para recibir asilo dentro de un proceso no acusatorio y someterles a los procedimientos acusatorios de la EOIR.⁴²

Muchas medidas adicionales del DOJ y la EOIR han restringido la capacidad de los jueces de inmigración para permitir a niñas, niños y adolescentes no acompañados salvaguardias vitales del debido proceso.⁴³ Resoluciones del Fiscal General emitidas en 2018 en *Materia de Castro-Tum*,⁴⁴ *Materia de L-A-B-R-*,⁴⁵ y *Materia de S-O-G- & F-D-B-*,⁴⁶ que limitaron el uso por parte de esos jueces del cierre administrativo, continuaciones, y terminación del procedimiento, respectivamente. Se trata de herramientas clave de manejo de casos que ayudan a garantizar que niñas, niños y adolescentes tengan el tiempo adecuado para contar con asesoría jurídica y preparar sus casos ante la Corte, así como para procesar sus casos ante el USCIS sin necesidad de iniciar un proceso ante los tribunales para establecer su elegibilidad para la protección. La EOIR también impuso un plazo de 60 días de finalización en los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados detenidos, lo que desalentó aún más su flexibilidad en la tramitación de sus casos.⁴⁷ La toma de decisiones de forma acelerada ha frenado la capacidad de las y los menores de edad para buscar protección ante el USCIS, que a menudo toma meses, sino años, para decidir las solicitudes y peticiones. En algunos casos, los jueces de inmigración han emitido órdenes de expulsión a niñas, niños y adolescentes no acompañados a pesar de que el USCIS ya aprobó sus solicitudes de SIJS, pero las visas relacionadas aún no están disponibles.⁴⁸

³⁹ un ejemplo de este modelo es la forma en que los tribunales de inmigración de la ciudad de Nueva York proporcionaban anteriormente espacio físico para que prestadores de servicios legales interactuaran con niños y patrocinadores durante la preparación del caso. Este modelo aseguraba que las y los menores de edad pudieran estar en contacto con abogados a costos bajos, lo que aumentaba la eficiencia de sus procedimientos judiciales. Los prestadores de servicios jurídicos podían rotar días de trabajo en el tribunal para reducir la carga sobre cada organismo. Ver también Comunicado de Prensa del Departamento de Justicia “Justice Department and CNCS Announce New Partnership to Enhance Immigration Courts and Provide Critical Legal Assistance to Unaccompanied Minors” (6 de junio de 2019) (con declaración del Fiscal General Eric Holder de que la disposición del programa de justicia AmeriCorp de los servicios legales a niñas, niños y adolescentes no acompañados “apuntarían tanto a la eficacia como la eficiencia de nuestros tribunales de inmigración”).

⁴⁰ Ver KIND, “Death By a Thousand Cuts” (mayo de 2018); https://supportkind.org/wp-content/uploads/2018/05/Death-by-a-Thousand-Cuts_May-2018.pdf.

⁴¹ EOIR, Memorando de Jean King, Consejero General de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración, a James R. McHenry III, Director Interino de la EOIR, Dictamen Jurídico re: Autoridad de la EOIR para interpretar el término menor extranjero no acompañado a los efectos de la aplicación de ciertas disposiciones de la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas (19 de septiembre de 2017) <https://cliniclegal.org/resources/childrens-issues/unaccompanied-children/11212017-eoir-foia-disclosures-unaccompanied>.

⁴² Ver *id.*

⁴³ Ver KIND, “A Timeline: How the Trump Administration is Rolling Back Protections for Children” (actualizado en julio de 2020); <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/A-Timeline-Updated-July-2020-1.pdf>.

⁴⁴ 27 I&N Dic. 271 (A.G. 2018); <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1064086/download>.

⁴⁵ 27 I&N Dic. 405 (A.G. 2018); <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1087781/download>.

⁴⁶ 27 I&N Dic. 462 (A.G. 2018); <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1095046/download>.

⁴⁷ Ver KIND, “A Timeline: How the Trump Administration is Rolling Back Protections for Children” (actualizado en julio de 2020); <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/A-Timeline-Updated-July-2020-1.pdf>.

⁴⁸ Ver *id.*



Recomendaciones

- Debe emitirse una Orden Ejecutiva en la que se exija al DHS y a la EOIR que hagan del “interés superior de la niñez” una consideración primordial en todas las decisiones que involucren a niñas, niños y adolescentes no acompañados. Este marco de interés superior debe tener en cuenta factores que incluyen, entre otros, sus deseos, su etapa de desarrollo, su seguridad, bienestar y la unidad familiar. El aporte de los defensores de la infancia debe sentar las bases de las consideraciones del interés superior de la niñez que las autoridades competentes utilicen para resolver. En casos especialmente delicados y complejos, deben convocarse paneles de determinación del interés superior, donde tanto expertos como profesionales del bienestar infantil, especialistas en contexto de país, abogados y defensores de la infancia recomiendan a oficiales y jueces de inmigración resultados de casos que sirvan al interés superior niñas, niños y adolescentes.
- El DOJ y el DHS deben promulgar reglamentos en los que se especifique que las protecciones y procedimientos delineados en la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas para niñas, niños y adolescentes no acompañados se aplican en el momento que se determina que cumplen con dicha condición y por todo el tiempo que duren sus casos, independientemente de que cumplan 18 años o se reúnan con alguno de sus progenitores.
- La EOIR y USCIS deben establecer un cuerpo especializado de oficiales y jueces de inmigración capacitados y con experiencia sustancial en consideraciones de interés superior, técnicas de audiencia y entrevistas adecuadas para la infancia, y cuestiones sustantivas comunes en los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados. La capacitación requerida debe incluir una capacitación inicial presencial en la sede en la que participen expertos no gubernamentales en casos de niñas, niños y adolescentes con protección, reforzada mediante una capacitación continua presencial con dichos profesionales.
- La EOIR debe crear archivos de casos dedicados para niñas, niños y adolescentes no acompañados atendidos por estos jueces de inmigración especialmente capacitados. La orientación que rija estos casos debe incluir un nuevo memorando que sustituya al memorando de diciembre de 2017,⁴⁹ que requiere prácticas judiciales amigables con las y los menores de edad, y alienta a los tribunales a permitir espacio para que los prestadores de servicios legales proporcionen asesoría.
- El DOJ y la EOIR deben descontinuar las políticas que aceleran las terminaciones de los casos a expensas del debido proceso. Entre las medidas necesarias para tal fin figuran las siguientes:
 - Rescisión de las resoluciones del Fiscal General en *Materia de Castro-Tum*, *Materia de L-A-B-R-*, y *Materia de S-O-G y F-D-B-*, así como del reglamento propuesto emitido el 26 de agosto de 2020⁵⁰ que limita a la autoridad del cierre administrativo, y de otras medidas que impidan inútilmente a los jueces de inmigración emplear herramientas de gestión del caso para garantizar el debido proceso;
 - Terminación de políticas agilizadas para niñas, niños y adolescentes no acompañados detenidos, incluido el requisito de terminación de casos de 60 días.⁵¹ La EOIR también debe emitir un memorando conjunto con el DHS por el que se prohíba la presentación de un Aviso de comparecencia (NTA) para un menor de edad no acompañado dentro de los 60 días siguientes a su llegada a Estados Unidos a menos que lo solicite el abogado de la niña, niño o adolescente. Esto ayudará a que ellas y ellos tengan la oportunidad de reunirse con los patrocinadores y obtener asesoría antes de que se les exija realizar cualquier alegato en sus casos, aumentando así la eficiencia y disminuyendo el gasto de recursos gubernamentales asociados al traslado de los casos de niñas, niños y adolescentes entre tribunales; y
- Rescisión del reglamento propuesto de la EOIR emitido el 23 de septiembre de 2020⁵² por el que se impone un plazo de presentación de 15 días sobre asilo y retención de solicitudes de expulsión.
- El DOJ debe garantizar que se dé al USCIS la oportunidad plena de resolver la solicitud de protección de un menor de edad. Entre las medidas necesarias para tal fin figuran las siguientes:

⁴⁹ Sesiones de Procurador General, “Memorando para la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración” (5 de diciembre de 2017); <https://www.justice.gov/eoir/file/1041196/download>.

⁵⁰ “Trámites de Apelación y Finalidad de la Determinación en Procedimientos Migratorios; Cierre Administrativo”, 85 FR 52491.

⁵¹ Ver Priscilla Alvarez, “Trump administration puts pressure on completing deportation cases of migrant children,” *CNN* (12 de febrero de 2020); <https://www.cnn.com/2020/02/12/politics/unaccompanied-children-deportation/index.html>.

⁵² “Procedures for Asylum and Withholding of Removal,” 85 FR 59692; <https://www.federalregister.gov/documents/2020/09/23/2020-21027/procedures-for-asylum-and-withholding-of-removal>.



- Instrucciones de la EOIR a los jueces de inmigración para que cierren administrativamente, continúen o terminen los procedimientos de niñas, niños y adolescentes no acompañados que soliciten protección ante el USCIS; y
 - Rescisión de *Materia de M-A-C-O*⁵³ así como la rescisión del USCIS del memorando⁵⁴ del 31 de mayo de 2019 que limita la jurisdicción inicial del USCIS sobre las solicitudes de asilo de niñas, niños y adolescentes no acompañados. El USCIS debería volver al marco jurisdiccional establecido en su memorando de marzo de 2013.⁵⁵ De igual forma, la EOIR debe diferir al ejercicio de la jurisdicción inicial por parte del USCIS.
- La EOIR debe instruir a los jueces de inmigración para que, en los casos en que se determine que las niñas, niños y adolescentes no reúnen los requisitos para acceder a la protección migratoria, puedan considerar la información presentada ante el tribunal sobre si un retorno al país de origen sería contrario al interés superior de la niñez. Si dicha información se presenta al tribunal, el juez deberá cerrar administrativamente o dar por terminados esos casos.
 - El DHS debe restablecer los lineamientos para la consideración de las solicitudes de cierre a los procesos de devolución por ingreso irregular (*prosecutorial discretion*), incluso en los casos que involucren a niñas, niños y adolescentes no acompañados particularmente vulnerables.
 - El USCIS debe garantizar que los I-360 sean resueltos dentro del plazo exigido por la legislación de 180 días contados a partir de la fecha de presentación. El USCIS también debe resolver oportunamente otras solicitudes y peticiones presentadas por niñas, niños y adolescentes no acompañados.
 - El USCIS debe otorgar acción diferida a niñas, niños y adolescentes con solicitudes aprobadas del SIJ que no puedan ajustarse hasta que se disponga de una visa. Esto no solo protegería a las niñas, niños y adolescentes de la expulsión que el USCIS ya ha concluido des contraria a su interés superior al aprobar la solicitud del SIJ, sino que también les brindaría acceso a la autorización de empleo, que a menudo sirve como una forma de identificación necesaria para obtener servicios básicos de apoyo y para facilitar la integración a sus comunidades.
 - El DOJ debe modificar su reglamento para aclarar que el VTC no será utilizado en ningún procedimiento de niñas, niños y adolescentes a menos que lo solicite su abogado o defensor porque se determinó que lo anterior está en consonancia con el interés superior de la niñez.
 - Las decisiones del Fiscal General en *Materia de L-E-A*⁵⁶ y *Materia de A-B*⁵⁷ deben ser rescindidas y sustituidas por decisiones que restablezcan el reconocimiento de las solicitudes de asilo basadas en persecución por relaciones familiares y persecución por parte de actores no estatales, incluyendo solicitudes de protección por violencia sexual y de género y relacionada con pandillas. El USCIS debe emitir una orientación equivalente a los oficiales competentes de la toma de decisiones, entre otras cosas mediante la reincorporación y mejora del plan de orientación para las solicitudes de asilo infantil⁵⁸ y el plan de 2009 para oficiales de asilo,⁵⁹ y asegurar que reciban una capacitación amplia y continua en entrevista técnicas para niñas niños y adolescentes supervivientes de violencia sexual y de género, así como las condiciones de los países del Triángulo Norte, especialmente en lo que se refiere a la violencia de pandillas y de género.
 - El DOJ también deberá solicitar, y el Congreso otorgar, fondos que garanticen el acceso de los patrocinadores de niñas, niños y adolescentes no acompañados al Programa de Orientación Jurídica para Custodios (LOPC). En el primer apartado de este plan maestro se proporcionan recomendaciones adicionales para garantizar que niñas, niños y adolescentes no acompañados reciban servicios jurídicos esenciales.

⁵³ 27 I&N Dic. 477 (BIA 2018); <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1101226/download>.

⁵⁴ Memorando del USCIS, "Procedimientos actualizados para las solicitudes de asilo presentadas por menores extranjeros no acompañados" (31 de mayo de 2019); https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/memos/Memo_-_Updated_Procedures_for_I-589s_Filed_by_UACs_5-31-2019.pdf.

⁵⁵ Memorando del USCIS, "Procedimientos actualizados para la determinación de la jurisdicción inicial sobre las solicitudes de asilo presentadas por menores extranjeros no acompañados" (28 de mayo de 2013); <https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/memos/determ-juris-asylum-app-file-unaccompanied-alien-children.pdf>.

⁵⁶ 27 I&N Dic. 581 (A.G. 2019); <https://www.justice.gov/file/1187856/download>.

⁵⁷ 27 I&N Dic. 316 (A.G. 2018); <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1070866/download>.

⁵⁸ Memorando del INS, "Lineamientos para las solicitudes de asilo infantil" (10 de diciembre de 1998);

<https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/memos/ChildrensGuidelinesI21098.pdf>.

⁵⁹ Memorando del USCIS, "Plan de Lección: Lineamientos para las solicitudes de asilo infantil" (21 de marzo de 2009); <https://www.refworld.org/pdfid/4f3e30152.pdf>.



- El DOJ debe velar por que niñas, niños y adolescentes no acompañados en proceso de expulsión reciban con prontitud y dispongan del tiempo adecuado para revisar copias de todos los documentos gubernamentales no clasificados pertinentes a sus casos.

Avanzar en la integración de niñas, niños y adolescentes no acompañados en Estados Unidos

Antecedentes

A medida que niñas, niños y adolescentes no acompañados realizan la transición hacia una vida en Estados Unidos —libres de la persecución y otros peligros de los que huyeron en sus países de origen— están en la posibilidad de hacer contribuciones importantes a sus comunidades. Las políticas que promueven la integración permanente benefician no solo a los propios niños, niñas y adolescentes, sino a sus comunidades y a la nación.⁶⁰ Las medidas implementadas hoy para apoyar a niñas, niños y adolescentes no acompañados que han obtenido estatus legal en Estados Unidos se reflejarán en importantes recompensas en el futuro.

Dichas medidas deberían dar cuenta de las situaciones de vulnerabilidad únicas de esta población. Estas incluyen un alto porcentaje de niñas, niños y adolescentes que han experimentado eventos traumáticos y experiencias adversas en la infancia (AES); dolor y pérdida infantil, incluida la separación de los padres; desafíos socioeconómicos que enfrentan muchas de las familias de bajos ingresos en Estados Unidos con quienes las y los menores de edad se reencuentran; dificultades para ajustarse al sistema educativo estadounidense; barreras lingüísticas y dificultades de aculturación; y la necesidad de sistemas alternativos de apoyo para adolescentes y adultos jóvenes que a menudo deben navegar por su propia cuenta sus nuevas vidas. También se hace hincapié en que, desde hace muchos años, solo un porcentaje relativamente pequeño de niñas, niños y adolescentes no acompañados han recibido servicios de gestión de casos tras su liberación de la custodia de la ORR —servicios críticos para sentar las bases del logro educativo, su participación de la comunidad y su salud física y mental. Combinadas, estas afecciones pueden conducir a resultados negativos en materia de salud y educación, así como a una mayor situación de vulnerabilidad a la violencia doméstica, la agresión sexual y otros daños.

Ante estos desafíos, la ORR debe facilitar servicios de gestión de casos posteriores a la liberación para las niñas, niños y adolescentes no acompañados durante al menos 180 días después de su liberación de la custodia de la ORR. Los servicios posteriores a la liberación y el apoyo a la integración deben ser un reflejo de los beneficios y servicios que se brindan a niñas, niños y adolescentes que llegan a Estados Unidos a través del programa de menores refugiados no acompañados.⁶¹ Esos servicios, incluidos los servicios médicos y de salud mental, la asistencia con la matrícula escolar, la educación y el apoyo de los padres, colocarían a las niñas niños y adolescentes en una mejor posición de adaptación y, en última instancia, de prosperidad en sus nuevos entornos. Adicionalmente, el DHS y la EOIR deben proporcionar a niñas, niños y adolescentes no acompañados a los que se les concede protección humanitaria, como asilo, visas SIJS, U y T, información sobre la importancia de, y los pasos necesarios para obtener, la residencia permanente y la ciudadanía. Lo anterior mejorará sustancialmente las protecciones legales de niñas, niños y adolescentes y su elegibilidad para futuras oportunidades. El USCIS también debe garantizar que las solicitudes de autorización de empleo,⁶² residencia permanente legal y naturalización sigan siendo asequibles, por medio de cuotas reducidas y políticas generosas de exención de honorarios.

Desafortunadamente, la Administración de Trump en lugar de fortalecer ha debilitado los esfuerzos para apoyar la integración de niñas, niños y adolescentes no acompañados en Estados Unidos. Por ejemplo, el DHS buscó recientemente implementar aumentos dramáticos en los honorarios para las solicitudes de autorización de empleo, residencia permanente legal y ciudadanía, así como para reducir sustancialmente la exoneración de honorarios, acciones actualmente suspendidas por un tribunal federal.⁶³ De aplicarse, estas medidas

⁶⁰Una amplia investigación demuestra, por ejemplo, que las medidas que dan lugar a mayores tasas de naturalización arrojarían ganancias económicas sustanciales a nivel local y nacional. Ver, por ejemplo, Urban Institute, “The Economic Impact of Naturalization on Immigrants and Cities” (15 de diciembre de 2020); <https://www.urban.org/research/publication/economic-impact-naturalization-immigrants-and-cities>.

⁶¹ <https://www.acf.hhs.gov/orr/programs/urm>

⁶² Los documentos de autorización de empleo EAD sirven como documentos de identificación federales necesarios para que niñas, niños y adolescentes no acompañados accedan a vivienda, atención médica y educación.

⁶³ Ver *ILRC v. Wolf* (N.D. Cal 2020) 20-cv-05883-JSW, “Orden por la que se concede la moción de los demandantes de interdicción preliminar y solicitud de estancia con fecha de la determinación y se deniega la solicitud de estancia administrativa”.



inhibirían, o bien bloquearían directamente, el acceso de muchas niñas, niños y adolescentes a estos beneficios migratorios. El efecto que ejerce la regla⁶⁴ de la “carga pública” de la administración —que puede derivar en la negación de residencia permanente legal debido, entre otros factores, al uso de ciertos beneficios públicos— también ha impedido la integración de muchas niñas, niños, adolescentes y familias, entre ellos niñas, niños y adolescentes no acompañados que viven en hogares de estado mixto. Si bien la norma exime a diversas poblaciones en situación de vulnerabilidad, entre ellas asilados y víctimas de trata, ha llevado a padres e hijos a darse de baja y a prescindir del uso de programas de beneficio público, aunque no caigan en una de las poblaciones cubiertas.

En conjunto, hay una gran cantidad de cambios que el gobierno de Estados Unidos puede y debe hacer con rapidez para promover la integración de las niñas, niños y adolescentes y fomentar sus contribuciones plenas al país.

Recomendaciones

- La ORR debe apoyar el financiamiento del Congreso y facilitar servicios de gestión de casos posteriores a la liberación que sean lingüística y culturalmente apropiados para todas las niñas, niños y adolescentes no acompañados durante al menos 180 días posteriores a su liberación de la custodia de la ORR. Ciertos menores de edad particularmente vulnerables deben recibir servicios posteriores a su liberación mientras dure su proceso de expulsión. En concordancia con la ley, las niñas, niños y adolescentes no acompañados sujetos a estudios domiciliarios obligatorios deben seguir recibiendo servicios posteriores a la liberación hasta que cumplan los 18 años o al término de sus procedimientos.
- Los servicios posteriores a la liberación que la ORR facilita deben incluir, pero no limitarse a, canalizaciones de servicios legales, servicios médicos, de salud mental y dental, asistencia con la inscripción escolar y resultados positivos de formación educativa y profesional, asistencia con la integración comunitaria, educación de los padres, y consejería familiar.
- El DHS y la EOIR deben velar por que niñas, niños y adolescentes no acompañados en procedimientos migratorios que reciban asistencia migratoria, como asilo, visas SIJS, U o T, reciban información sobre la importancia y las medidas necesarias para obtener la residencia permanente legal y la ciudadanía. Las iniciativas y campañas más amplias emprendidas o apoyadas por el gobierno de Estados Unidos, incluidas las iniciativas que ayuden directamente a presentar solicitudes de naturalización, deben atender las necesidades y vulnerabilidades únicas de niñas, niños y adolescentes no acompañados actuales y anteriores que son o podrían llegar a ser elegibles para ajustar su estatuto y posteriormente obtener la naturalización. La ORR y otros organismos que prestan servicios a niñas, niños y adolescentes no acompañados y otros jóvenes inmigrantes deben ser incluidos en cualquier grupo de tareas de integración u otros esfuerzos intergubernamentales para coordinar y mejorar la integración de los inmigrantes.
- El USCIS debe rescindir las limitaciones actualmente impuestas a las exenciones de honorarios, así como los aumentos de tarifas para, entre otros tipos de solicitud y petición, las solicitudes de autorización de empleo, residencia permanente legal, y naturalización. El USCIS debe garantizar una amplia disponibilidad de exención de honorarios para niñas, niños y adolescentes no acompañados y otras personas vulnerables.
- El gobierno de Estados Unidos debe rescindir su regla de cargos públicos de agosto de 2019 y todas las reglas, políticas y procedimientos relacionados.
- La Administración para Menores y Familias deberá brindar orientación a los organismos estatales pertinentes en relación con la elegibilidad de las familias inmigrantes para la educación temprana y el cuidado de niñas, niños y adolescentes, así como fomentar una amplia difusión de dicha orientación a las comunidades locales

⁶⁴ “Inadmisibilidad por motivos de acusación pública”, 84 FR 41292 (vigente 15 de octubre de 2019) (mandato levantado en *Nueva York v. Departamento de Seguridad Nacional*, No. 20-2537 (2d Cir. 2020)).



Antecedentes

Como se ha descrito anteriormente, las niñas, niños y adolescentes no acompañados no deben ser deportados de Estados Unidos a menos que hayan tenido acceso a una consideración plena, justa y objetiva de sus solicitudes de protección mediante procedimientos que se realicen con apego al debido proceso. De acuerdo con las normas nacionales e internacionales de bienestar de la infancia, ninguna niña, niño o adolescente debe ser repatriado a su país a menos que la repatriación sea acorde a su interés superior.

En los casos en que no se otorgue ninguna protección migratoria o en los que niñas, niños y adolescentes opten por volver a sus países de origen y lo anterior sea en su interés superior, el gobierno de Estados Unidos debe garantizar un regreso seguro. Asimismo, también deben recibir servicios integrales de reintegración para ayudarlos tras su llegada al país de origen y durante un periodo de tiempo posterior al regreso a sus comunidades. En la práctica, las niñas, niños y adolescentes a los que se proporciona un modesto nivel de asistencia tienen muchas más probabilidades de permanecer en su hogar de forma segura y sostenible y tienen menos probabilidades de volver a migrar.⁶⁵

Recomendaciones

- El gobierno de Estados Unidos debe dirigir y coordinar los esfuerzos transfronterizos para brindar servicios integrales de retorno y reintegración a todas las niñas, niños y adolescentes que regresan a sus países de origen.
- Los esfuerzos de retorno y reintegración deben ser dirigidos por personas que cuenten con experiencia en migración y bienestar infantiles.
- Los profesionales del bienestar infantil deben ser el principal punto de contacto de niñas, niños y adolescentes repatriados. Los profesionales del bienestar infantil deben reunirse con ellas y ellos con anticipación para informarles sobre el proceso y sus derechos, evaluar sus necesidades e interés superior, y acompañar a niñas, niños y adolescentes en los vuelos de regreso (en lugar de agentes de inmigración o servicios de seguridad/transporte contratados).
- El Departamento de Estado, USAID, HHS y el DHS deben trabajar con los países receptores, en particular El Salvador, Guatemala, Honduras y México, para desarrollar sistemas formales de gestión de casos transfronterizos para retornos y repatriaciones.
 - Funcionarios estadounidenses deben formalizar canales de comunicación con sus homólogos en los países de origen para colaborar en la planificación previa a la salida y compartir mejoras en las prácticas y políticas actuales relacionadas con la repatriación, recepción, reunificación y reintegración de niñas, niños y adolescentes no acompañados y sus familias.
- Antes de la repatriación, los equipos interdisciplinarios —que deberán incluir trabajadores sociales, consejeros, proveedores de salud y salud mental, abogados y defensores de niñas, niños y adolescentes— deben trabajar para evaluar la historia, las necesidades y el interés superior de cada una/o, así como las condiciones a las que regresará. Los equipos deben crear planes individualizados que incluyan la voz de las niñas, niños y adolescentes, con recomendaciones específicas de repatriación y reintegración que puedan compartirse con los gestores de casos en el país de origen y asegurar la continuidad de la atención.
- El Departamento de Estado/PRM y USAID deben desarrollar y financiar programas de reintegración para prestar servicios a largo plazo, culturalmente y apropiados para la niñez y adolescencia que regresa y sus familias. Los programas deben alentar a los gobiernos locales a colaborar con organizaciones comunitarias con experiencia en bienestar infantil y deben diseñarse para fomentar la capacidad local. Los servicios de reintegración deben incluir, según proceda, asistencia alimentaria y de vivienda,

⁶⁵ Instituto de Políticas Migratorias, “Sustainable Reintegration: Strategies to Support Migrants Returning to Mexico and Central America” (enero de 2019); <https://www.migrationpolicy.org/research/sustainable-reintegration-migrants-mexico-central-america>.

atención a la salud mental y atención médica, consejería familiar, educación y capacitación sobre habilidades laborales, asistencia legal, servicios especializados para sobrevivientes de la violencia de género, y manejo continuo de casos.

Prevenir las separaciones familiares

Antecedentes

La separación de las familias que buscan protección inflige daños psicológicos severos y duraderos a la niñez y adolescencia. También dificulta su capacidad para participar en casos legales que pueden tener consecuencias de vida o muerte. Por estas y otras razones apremiantes, la preservación de la unidad familiar, especialmente de niñas, niños y adolescentes con sus padres y cuidadores principales, debe fungir como principio de la política migratoria de Estados Unidos.

Ese principio exige, como punto de partida, que el DHS priorice el interés superior de la niñez en todas las decisiones, incluida la custodia, la expulsión y la repatriación. En la gran mayoría de los casos, el principio de unidad familiar debe ser sostenido junto con la norma del interés superior. En las circunstancias extraordinarias en las que se considere necesaria la separación familiar de los padres o tutores legales por cuestiones de seguridad de la niña, niño o adolescente, la responsabilidad de llegar a esa determinación no debe recaer en el personal encargado de hacer cumplir la ley, sino en los profesionales del bienestar infantil certificados especialmente capacitados en sus necesidades psicológicas, físicas y emocionales. A todas las niñas, niños y adolescentes que sean separados de sus padres o tutores legales se les debe dar un proceso justo para impugnar tal acción y, cuando tenga éxito, se deben reunificar con prontitud. Estas medidas y otras adicionales ayudarían a crear un sistema de protección estadounidense en el que las familias permanezcan unidas y se asegure el bienestar de las niñas, niños y adolescentes.

Resulta alarmante que en los últimos años el gobierno de Estados Unidos se ha mostrado menos comprometido con mantener a las familias unidas que con separarlas. De forma visible, conforme a la política de “tolerancia cero” en marcha durante la mayor parte de mayo y junio de 2018—una política que exige la separación de cualquier menor de edad de sus padres o tutores legales que hayan llegado juntos a la frontera sin documentación—el gobierno separó a más de 2 mil 800 niñas, niños y adolescentes de sus cuidadores, entre ellos más de mil eran menores de 10 años.⁶⁶ De julio de 2017 a abril de 2018, a través de un programa piloto menos conocido que sirvió como precursor de la tolerancia cero, el gobierno separó a más de mil 500 niñas, niños y adolescentes de sus padres y tutores legales.⁶⁷

Tolerancia Cero terminó en junio de 2018, pero la separación familiar no finalizó ahí. Bajo una interpretación excesivamente amplia de una decisión de un tribunal federal dictada ese mes en *Ms. L v. ICE*,⁶⁸ agentes y oficiales del CBP han seguido realizando separaciones familiares infundadas por motivos discrecionales, y muchas veces bajo pretextos, como cuando los padres muestran *cualquier* indicio de antecedentes penales previos o al considerar a los padres inaptos para cuidar a sus hijos—determinaciones realizadas pese a la falta de conocimientos en materia de bienestar infantil por parte de dichos agentes del orden. En total, el CBP ha separado a más de mil 150 niños de sus padres y tutores legales desde que el programa Tolerancia Cero fue determinado ilegal.⁶⁹ En tanto, en el último año en centros de detención familiar en Texas y Pennsylvania, el ICE ha obligado a numerosos padres de familia a tomar una decisión cruel e innecesaria entre la detención familiar indefinida y la liberación de sus hijos solos bajo custodia de la ORR.⁷⁰

El mal manejo continuo de las separaciones familiares ha empeorado las cosas. A menudo el gobierno no informa a los padres o hijos sobre los motivos de la separación o no ofrece la oportunidad de impugnarla. En muchos casos,

⁶⁶ KIND, “Family Separation: Two Years Later, The Crisis Continues” (julio de 2020); <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/Family-Separation-Report-2020-FINAL-2.pdf>.

⁶⁷ Id.

⁶⁸ 310 F. Supp. 3d 1133 (S.D. Cal. 2018).

⁶⁹ KIND, “Family Separation: Two Years Later, The Crisis Continues” (julio de 2020); <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/Family-Separation-Report-2020-FINAL-2.pdf>.

⁷⁰ Ver Chantal Da Silva, “ICE Accused of Using Coronavirus Crisis to Launch ‘Family Separation 2.0’” *Newsweek* (19 de mayo de 2020); <https://www.newsweek.com/ice-accused-using-coronavirus-crisis-launch-family-separation-2-0-1505156>.



las niñas, niños y adolescentes separados enfrentan obstáculos para comunicarse con sus padres y tutores legales. Adicionalmente, la continua negativa del gobierno a dar seguimiento adecuado de las relaciones familiares ha frustrado, y en algunos casos impedido, la reunificación.

Es importante destacar que los problemas sistémicos de la separación familiar van mucho más allá de las separaciones innecesarias de los hijos de sus padres y tutores legales. Por ley, una persona menor de 18 años que carezca de estatus migratorio legal y no tenga padre o tutor legal para brindar cuidado y custodia es un “menor extranjero no acompañado”, incluso cuando dicha niña, niño o adolescente llega a Estados Unidos con familiares que no sean sus padres o tutores legales.⁷¹ Esta ley —y su cumplimiento por parte del gobierno— es esencial para garantizar las protecciones legales plenas de esas niñas, niños y adolescentes en el sistema migratorio estadounidense. Con demasiada frecuencia, cuando posteriormente no se dispone de un padre o tutor legal para asumir el cuidado, a pesar de que la custodia de dicho menor de edad y su interés superior es estar con los miembros de la familia con los que llegó, esa niña, niño o adolescente enfrenta la separación de su familia por un periodo innecesariamente prolongado. Esto se debe, en muchos casos, a la detención innecesaria por parte del ICE de sus familiares y/o a la incapacidad de liberarlos con prontitud de su detención. Estas separaciones prolongadas pueden ser traumáticas para las niñas, niños y adolescentes y limitar su capacidad para presentar efectivamente sus solicitudes de protección.

Las separaciones indebidas de las familias que buscan protección son frecuentes y devastadoras. Terminar con ellas requerirá mínimamente de una transformación en la política.

Recomendaciones

- El DHS debe considerar y priorizar el interés superior de la niñez en todas las decisiones, incluida la identificación de necesidades, custodia, expulsión y repatriación. De acuerdo con los expertos en bienestar infantil, se asume que el interés superior de niñas, niños y adolescente es estar con una familia.
- El DHS debe detener de inmediato todas las separaciones de niñas, niños y adolescentes de sus padres o tutores. En el caso excepcional en que la separación se considere necesaria debido a preocupaciones en materia de bienestar infantil, un profesional de bienestar infantil debe ser responsable de determinar tal necesidad antes de que ocurra la separación y recomendar la separación solo cuando lo ameriten los criterios específicos y ello sea aprobado previa revisión por autoridad u órgano supervisor. La evaluación deberá entregarse por escrito al padre de familia y una copia debe permanecer en su expediente de detención. También debe agregarse al portal de niñas, niños y adolescentes no acompañados una copia de la evaluación y ponerse al alcance de los prestadores de servicios legales y defensores que prestan asistencia al caso concreto.
- En el caso excepcional en que deba realizarse una separación familiar debido a preocupaciones sobre el bienestar de la niña, niño o adolescente, el DHS debe proporcionar a las y los menores de edad y a los padres o tutores información clara sobre los motivos de la separación, por escrito, en su idioma o con acceso a un intérprete; así como información sobre cómo comunicarse entre ellos; un proceso accesible, inmediato e independiente mediante el cual puedan impugnar la decisión; y el acceso a registros gubernamentales incluyendo registros adversos relativos al padre o tutor legal. Cuando se determine que el padre de familia no representa amenaza alguna para la seguridad de la niña, niño o adolescente, se debe priorizar a dicho padre de familia para su puesta en libertad.
- El DHS y la ORR deben actualizar los sistemas de bases de datos y crear mecanismos robustos para realizar un seguimiento de la información sobre todas las separaciones familiares de niñas, niños y adolescentes de sus padres, tutores legales y otros miembros de la familia, incluidas las razones de dichas separaciones.
- El gobierno de Estados Unidos debe asegurar que cada niña, niño y adolescente y sus padres o tutor legal sean representados por un asesor legal. El DHS y la ORR compartirán la información necesaria con el asesor jurídico para efectuar la representación, incluso poniendo a disposición del abogado de la niña, niño o adolescente la información relativa al caso del padre o la madre.

⁷¹ Ver 6 U.S.C. § 279(g)(2).



- A menos que un profesional de bienestar infantil o un defensor de niñas, niños y adolescentes opine lo contrario, el DHS y la ORR deben facilitar la comunicación rutinaria por video entre padres separados o tutores legales e hijos, así como facilitar visitas presenciales para cada padre o tutor legal y niñas, niños y adolescentes cuando la separación dure más de 30 días, lo que debería ocurrir solo en las circunstancias más extremas.
- El DHS y la ORR deben desarrollar procesos agilizados y expeditos para reunificar a las niñas, niños y adolescentes y a sus padres o tutores legales cuando las razones de la separación familiar hayan sido impugnadas o superadas con éxito.
- En los casos extremos en que se produce la separación familiar, niñas, niños y adolescentes deben conservar su designación de “menor extranjero no acompañado” por el tiempo que duren sus casos para cualesquiera protecciones y beneficios procesales de dicha designación, aunque posteriormente se reunifiquen con un padre o tutor legal.
- El DHS debe resolver cualquier reclamación por daños y perjuicios presentada ante el organismo como consecuencia de la separación familiar, incluidas las reclamaciones en virtud de la Ley Federal de Reclamaciones por agravios, sin condicionar la reparación del daño a la renuncia de cualquier beneficio migratorio; debe permitirse a las familias ejercer libre y plenamente sus oportunidades para presentar tales reclamaciones ante un tribunal federal.
- El DHS debe elaborar memorandos de política que promuevan los beneficios humanitarios y el uso de facultades discrecionales para las familias afectadas por la separación familiar, los cuales deben guiar a los jueces, fiscales y oficiales encargados de implementar la ley en los diversos organismos, entre ellos el ICE y el USCIS, para que adopten mejores enfoques y más generosos en la toma de decisiones en las que participen familias separadas y niñas, niños y adolescentes.
- El gobierno de Estados Unidos debe utilizar la libertad condicional para prever la reunificación familiar de las familias separadas bajo las políticas migratorias, incluida la política de tolerancia cero de la actual administración, que dio como resultado el traslado del padre o madre al país de origen mientras la niña, niño o adolescente se quedaba en Estados Unidos o viceversa. Las familias aún separadas por estas políticas dañinas siguen viviendo un trauma profundo y muchos padres y/o menores de edad expulsados enfrentan peligros en su país de origen. El familiar en el país de origen que busca la reunificación estadounidense debe ser procesado con celeridad para obtener libertad condicional en Estados Unidos y brindarle la oportunidad de buscar protección. Además, se debe ofrecer a las familias que se reunificaron en el país de origen y que han experimentado persecución tras la reunificación o que temen persecución, la libertad condicional para regresar a Estados Unidos y solicitar asilo. Muchas de las familias que se reunificaron en el país de origen lo hicieron guiadas por la desesperación de reunirse y tuvieron que dejar de buscar protección estadounidense para evitar continuar separadas.
- El DHS debe poner fin de inmediato a la práctica de exigir a los padres de familia en los centros de detención familiar que opten entre mantener unida a su familia o permitir que la niña, niño o adolescente sea puesto en libertad por separado bajo custodia de la ORR.
- Con respecto a las niñas, niños y adolescentes separados de miembros de la familia que no sean sus padres o tutores legales, el HHS, el DHS y el DOJ deben desarrollar e implementar políticas y prácticas que: 1) garanticen la designación continua de dichos menores de edad como “menores extranjeros no acompañados” en consonancia con la HSA y Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas y las protecciones legales relacionadas a la condición de “menor extranjero no acompañado” por el tiempo que duren sus casos; 2) registren la información pertinente relativa a dichas separaciones y faciliten la comunicación entre niñas, niños y adolescentes separados y sus familiares según corresponda; 3) desarrollen procesos para asegurar la reunificación familiar de dichas niñas, niños y adolescentes y sus familiares cuando sus padres o tutores legales no estén en posición de brindar atención y custodia. Dichos procedimientos incluirían agilizar la liberación del adulto detenido por recomendación de la ORR, si los responsables de los casos determinaran que la niña, niño o adolescente sería mejor atendido por el familiar adulto que se encuentra en detención. El DHS entonces consideraría la recomendación de la ORR en su determinación de liberar al adulto durante sus procedimientos, aplicando normas similares al momento de determinar la detención de un padre o madre que cuida a una niña, niño o adolescente.



Antecedentes

La violencia de género (GBV) es uno de los principales motivos de la migración infantil.⁷² En consecuencia, muchas niñas, niños y adolescentes no acompañados son sobrevivientes de la violencia de género y muchos más han sido afectados por la violencia de género en sus hogares o comunidades. Durante su camino migratorio, niñas, niños y adolescentes no acompañados corren un alto riesgo de sufrir violencia de género y siguen siendo vulnerables al abuso incluso después de su llegada a Estados Unidos.

Desafortunadamente, las necesidades únicas de protección de los sobrevivientes de la violencia de género, particularmente niñas, niños y adolescentes migrantes, no son del todo comprendidas y muchos funcionarios del gobierno de Estados Unidos carecen de la capacitación y la experiencia para atender a los sobrevivientes de la violencia de género. En todos los niveles de gobierno, no existe suficiente comprensión de la prevalencia y severidad de la violencia de género, y de la impunidad de la que gozan sus autores en Estados Unidos, así como en Centroamérica y México. También son insuficientes los recursos dedicados a atender eficazmente a los sobrevivientes, en particular la capacitación para quienes interactúan con sobrevivientes de la violencia de género o trabajan en políticas que afectarán a los sobrevivientes. En Estados Unidos se necesita toda una estrategia gubernamental para atender adecuadamente la violencia de género y la estrategia debe incluir a las niñas, niños y adolescentes migrantes.

Recomendaciones

- El gobierno de Estados Unidos debe encabezar un proceso inclusivo para desarrollar una estrategia que involucre a todo el gobierno para responder y prevenir la violencia de género y atender a los sobrevivientes en todos los niveles del gobierno.
 - La estrategia del gobierno de Estados Unidos debe dar como resultado políticas específicas, directrices, recomendaciones y capacitación para las dependencias y el personal de Estados Unidos que trabajan con niñas, niños y adolescentes no acompañados y poblaciones inmigrantes.
 - En la estrategia de Estados Unidos se debe incluir un plan para una mejor recopilación de datos que pueda fundamentar el desarrollo de políticas y programas. Los datos deben estar desagregados por factores relevantes, como sexo, identidad de género, rangos de edad distintos, ubicación, grupo étnico, discapacidad, estado civil, orientación sexual y estatus migratorio. Los datos sensibles deben recopilarse y almacenarse de acuerdo con las consideraciones de derechos humanos y las normas pertinentes de protección de datos.
 - El Departamento de Estado, USAID, DHS, HHS, el DOJ, y otros organismos deben desarrollar planes de acción para la implementación de la estrategia y estos planes de acción deben incluir consideraciones para niñas, niños y adolescentes no acompañados y sobrevivientes de la violencia de género.

- El gobierno de Estados Unidos debe recuperar su postura de liderazgo promoviendo la igualdad de género y debe priorizar la prevención y respuesta a la violencia de género en su labor diplomática, alianzas externas y relaciones con las partes interesadas.
 - El Departamento de Estado y USAID deben apoyar los derechos de las mujeres y los derechos de las minorías de género y sexuales a través de diplomacia visible, proactiva y programas de ayuda estratégica.
 - El Departamento de Estado debe retomar la cobertura completa de los derechos de las mujeres, incluidos los derechos reproductivos y los derechos LGBTQIA, en los informes anuales sobre derechos humanos de la dependencia.

⁷² ACNUR, “Children on the Run”; <https://www.unhcr.org/en-us/children-on-the-run.html>; KIND & Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, “Childhood Cut Short” (junio de 2017); <https://supportkind.org/resources/childhood-cut-short-report-sgbv/>.

Antecedentes

La pandemia de COVID-19 plantea riesgos para la salud y la seguridad de niñas, niños y adolescentes no acompañados que ya son vulnerables a una amplia gama de peligros. La actual administración no ha logrado mitigar adecuadamente esos riesgos, y ha utilizado la pandemia como pretexto para despojar a niñas, niños y adolescentes no acompañados de protecciones legales vitales para buscar protección humanitaria. El gobierno de Estados Unidos debe tomar medidas clave para salvaguardar la salud de niñas, niños y adolescentes no acompañados durante la pandemia al mismo tiempo que defiende plenamente sus derechos concedidos por la ley nacional e internacional.

Entre otras fallas para reducir los riesgos que enfrentan las niñas, niños y adolescentes debido a la pandemia, el DHS ha deportado a numerosas niñas, niños y adolescentes no acompañados sin observar los protocolos recomendados por expertos en salud pública y bienestar infantil para garantizar su seguridad durante y después del regreso a sus países de origen. El agravamiento causado por la pandemia de la violencia sexual y de género en Centroamérica —violencia que a menudo obliga a niñas, niños y adolescentes a huir en busca de protección— ha empeorado los daños provocados por las continuas deficiencias en la respuesta de Estados Unidos a dicha violencia.

El gobierno de Estados Unidos ha citado sin fundamento a la pandemia como justificación para la implementación o expansión de políticas que niegan a las niñas, niños y adolescentes salvaguardias legales de larga tradición en Estados Unidos. La orden indefinida del 20 de marzo de 2020 del CDC personifica esta práctica.⁷³ Esta orden, que prohíbe ilegalmente la entrada a Estados Unidos de niñas, niños y adolescentes no acompañados y solicitantes de asilo, ha provocado la expulsión por parte del DHS de más de 8 mil 800 niñas, niños y adolescentes no acompañados en necesidad de protección.⁷⁴ El gobierno asegura que estas acciones son necesarias para proteger la salud pública en medio de la pandemia.

Sin embargo, expertos independientes en salud pública han determinado que las expulsiones y la orden subyacente carecen de toda justificación significativa para efectos de salud pública y que el gobierno de Estados Unidos es plenamente capaz de recibir y colocar a niñas, niños y adolescentes no acompañados sin descuidar la protección de la salud y la seguridad pública.⁷⁵ Para confirmar esta postura, informes de medios recientemente revelaron que los propios científicos del CDC determinaron que la orden no atendía fines de salud pública, pero que la Casa Blanca anuló sus objeciones y obligó a la emisión de la orden.⁷⁶

Incluso durante los periodos en que la EOIR ha suspendido con razón los procedimientos judiciales de los solicitantes no detenidos a causa de la pandemia, no ha detenido las audiencias para niñas, niños y adolescentes no acompañados detenidos. Esta situación ha planteado riesgos para la salud de muchos de estos menores de edad, incluso recurriendo a audiencias por videoconferencia (VTC), lo que plantea profundos obstáculos a las debidas garantías procesales para esta población vulnerable.⁷⁷ La cabal comprensión de los procedimientos presenciales ante los tribunales de inmigración es de por sí un desafío para niñas, niños y adolescentes, pero las audiencias remotas suelen multiplicar dichos retos al disminuir la capacidad de niñas, niños y adolescentes para ver, escuchar y comprender a los participantes y los procedimientos judiciales. Además, los abogados suelen presentarse a las audiencias por videoconferencia en lugares separados de sus clientes, limitándose la capacidad de las niñas, niños y adolescentes para participar de una interacción esencial con su abogado, dentro de procedimientos complejos que pueden entrañar un asunto de vida o muerte.

⁷³ “Order Suspending Introduction of Certain persons From Countries Where a Communicable Disease Exists,” 85 FR 17060.

⁷⁴ Camilo Montoya-Galvez, “Nearly 9,000 migrant children have been expelled under pandemic border policy, court documents say” *CBS News* (11 de septiembre de 2020); <https://www.cbsnews.com/news/8800-migrant-children-have-been-expelled-under-pandemic-border-policy-per-court-documents/>.

⁷⁵ Ver “Public Health Experts Urge U.S. Officials to Withdraw Order Enabling Mass Expulsion of Asylum Seekers” (18 de mayo de 2020); <https://www.publichealth.columbia.edu/public-health-now/news/public-health-experts-urge-us-officials-withdraw-order-enabling-mass-expulsion-asylum-seekers>.

⁷⁶ Jason Dearen y Garance Burke, “Pence ordered borders closed after CDC experts refused,” *Associated Press* (3 de octubre de 2020); <https://apnews.com/article/virus-outbreak-pandemics-public-health-new-york-health-4ef0c6c5263815a26f8aa17f6ea490ae>.

⁷⁷ Ver Jennifer Podkul, “Remote hearings for unaccompanied children proves a disaster” *The Hill* (16 de marzo de 2020); <https://thehill.com/opinion/immigration/487440-remote-hearings-for-unaccompanied-children-proves-a-disaster>.



Si bien la ORR ha adoptado numerosos cambios de política en respuesta a la pandemia que ayudan a proteger la salud de niñas, niños y adolescentes a su cuidado y a agilizar su liberación a hogares seguros, existen otras medidas fácilmente implementables que no ha tomado. Estas incluyen un mayor uso de exoneraciones de estudios domiciliarios y una planeación acelerada para la colocación de jóvenes de 17 años que actualmente se encuentran bajo su custodia.

El gobierno de Estados Unidos debe fortalecer las políticas para proteger a niñas, niños y adolescentes no acompañados de los peligros derivados de la pandemia o intensificados por ella. Lo anterior incluye pausar las deportaciones de niñas, niños y adolescentes no acompañados mientras se siguen permitiendo salidas voluntarias cuando estas atienden el interés superior de la niñez según lo determinado, entre otros expertos, por defensores de la infancia. El gobierno también debe reconocer que alegar una necesidad de decidir entre la defensa de los derechos legales de niñas, niños y adolescentes no acompañados y la protección de la salud pública durante la pandemia es una alegación falsa —Estados Unidos puede y debe hacer ambas cosas. Por tanto, el gobierno de Estados Unidos debe dar por terminada de inmediato la orden del CDC del 20 de marzo de 2020 y sus medidas derivadas, y en su lugar implementar protocolos de salud basados en evidencias que se adhieran a obligaciones legales y defiendan la salud y la seguridad pública. Estas acciones deben formar parte de una iniciativa más amplia que garantice que el gobierno de Estados Unidos nunca vuelva a explotar esta pandemia o cualquier otra circunstancia de manera que viole los derechos de niñas, niños y adolescentes no acompañados, en virtud del derecho nacional e internacional.

Recomendaciones

- El gobierno de Estados Unidos debe rescindir de inmediato su orden del 20 de marzo de 2020 por la que se prohíbe la entrada de niñas, niños y adolescentes no acompañados y solicitantes de asilo, junto con todas las órdenes, reglamentos y memorandos derivados. Se debe reiniciar de inmediato la recepción e identificación de necesidades de niñas, niños y adolescentes no acompañados, en virtud de la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas, concurrente con la implementación de protocolos basados en evidencias que protejan la salud y seguridad de niñas, niños y adolescentes no acompañados, el personal gubernamental y el público durante el tiempo que las y los menores de edad permanezcan bajo custodia del gobierno.
 - Los protocolos recomendados de salud y seguridad del DHS incluyen:
 - Uso obligatorio de mascarillas por parte del personal del CBP
 - Distribución de mascarillas a niñas, niños y adolescentes no acompañados, y su uso de acuerdo con las recomendaciones del CDC con relación a la edad.
 - Distanciamiento social en las filas de los puertos de entrada.
 - Medidas de desinfección y lavado de manos en todas las instalaciones del CBP.
 - Procesos seguros en las instalaciones del CBP, incluso mediante el uso de barreras de plástico transparente o plexiglás en lugares de entrevista, según sea necesario.
 - Revisiones de salud de niñas, niños y adolescentes no acompañados por parte de personal con equipo completo de protección personal.
 - Cuarentena de niñas, niños y adolescentes no acompañados de ser necesario, quienes deberán recibir atención adecuada y un apoyo amplio de salud mental.
 - Reducción al máximo del tiempo bajo custodia del CBP, durante la cual las niñas, niños y adolescentes pueden ser retenidos en espacios designados seguros.
 - Transporte seguro hacia y desde las instalaciones del CBP y durante el traslado a la custodia de la ORR, lo que incluye el uso de mascarillas por parte de los conductores de vehículos, la distribución y el uso recomendado de mascarillas para niñas, niños y adolescentes conforme a las recomendaciones del CDC sobre el uso apropiado para su edad, y la desinfección regular y frecuente de los vehículos.
 - Además de los cambios de política que la ORR ya ha adoptado en respuesta a la pandemia que ayudan a proteger la salud de las niñas, niños y adolescentes a su cuidado y agilizar su liberación a hogares seguros, los protocolos recomendados de salud y seguridad de la ORR incluyen:
 - Exoneraciones de estudios domiciliarios para ciertos casos ya en proceso que no han sido remitidos para un estudio domiciliario por razones encomendadas por la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas, con lo que se agiliza la liberación de niñas, niños y adolescentes a patrocinadores seguros.
 - Planeación acelerada para adolescentes de 17 años que actualmente están bajo custodia para garantizar su acogimiento seguro y apropiado antes de cumplir 18 años.



- Medidas reforzadas de apoyo a la salud mental de niñas, niños y adolescentes bajo su custodia, lo que incluye opciones basadas en el uso la tecnología.
- El gobierno de Estados Unidos debe proporcionar ayuda humanitaria para apoyar a México y a los países del norte de Centroamérica a enfrentar los impactos inmediatos de la pandemia COVID-19, incluyendo el aumento del hambre y la privación económica. El financiamiento también debe generar resiliencia mediante la inversión a largo plazo en los sistemas nacionales de salud y las organizaciones regionales de salud pública. Se debe priorizar la transparencia y supervisión de estos fondos.
- Estados Unidos debe reafirmar y cumplir su compromiso con la protección nacional e internacional de niñas, niños y adolescentes no acompañados y solicitantes de asilo, al mismo tiempo que salvaguarda la salud pública.
- La EOIR deberá posponer los trámites migratorios de niñas, niños y adolescentes no acompañados mientras dure la actual emergencia nacional de salud pública salvo que su abogado solicite algo distinto acorde a su interés superior. Dichos procedimientos no deben reanudarse hasta al menos 60 días después de que haya concluido la emergencia nacional de salud pública. La EOIR debe transmitir plena y claramente a las partes interesadas, incluso a través de la publicación en su sitio web, toda la información pertinente relativa a la programación y los procedimientos para reanudar los procedimientos. Lo anterior debe incluir la notificación con al menos 30 días de antelación a la reanudación de los procedimientos en cualquier tribunal de inmigración.
- El DOJ debe modificar su reglamento para aclarar que el VTC no se utilizará en ningún procedimiento en los casos de niñas, niños y adolescentes a menos que lo soliciten sus abogados y lo anterior atienda el interés superior de la niñez.
- El DHS debe pausar las deportaciones de niñas, niños y adolescentes no acompañados mientras dure la actual emergencia nacional de salud pública. La dependencia debe seguir permitiendo las salidas voluntarias de niñas, niños y adolescentes no acompañados cuando lo soliciten sus abogados y lo anterior atienda al interés superior de la niñez según lo determinen los defensores de la infancia, los expertos en bienestar infantil que trabajan para organizaciones internacionales, y los abogados que atienden a las niñas, niños y adolescentes. Siempre que a cualquiera de ellas y ellos se les conceda salida voluntaria pero no puedan salir dentro del periodo estipulado debido a riesgos o restricciones relacionados con la pandemia de COVID, el DHS deberá procurar que la salida voluntaria de la niña, niño o adolescente no se convierta en una orden de expulsión y el derecho a salir del país conservará su carácter voluntario.

Conclusión

El Congreso ha dejado claro que Estados Unidos debe tratar a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados de una manera que reconozca sus vulnerabilidades especiales y les garantice una oportunidad justa para acceder a una estancia migratoria regular y garantizar su seguridad. Al cumplir con las recomendaciones de este plan maestro, la administración puede garantizar que el gobierno de Estados Unidos trate a estas niñas, niños y adolescentes de la manera que el Congreso lo contempló al aprobar la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de Trata de Personas. Mientras que las crisis humanitarias que azotan el norte de Centroamérica sigan obligando a las niñas, niños y adolescentes a huir del peligro a gran escala, Estados Unidos debe ajustar el rumbo para asegurar que se cumplan las responsabilidades morales y jurídicas de nuestro país ante esta singular población.

En su conjunto, las medidas recomendadas en este documento abordan cada etapa del camino migratorio de las niñas, niños y adolescentes. Muchas de estas acciones son urgentes. Todos son alcanzables. Su adopción ayudaría a establecer un sistema nacional y regional que proteja plenamente los derechos y el bienestar de la niñez y adolescencia que se desplaza por sí sola. La decisión del gobierno de Estados Unidos de adoptar o rechazar esta visión traerá consecuencias de vida o muerte para estas niñas, niños y adolescentes en el presente y en el futuro. No hay tiempo para esperar.



Recursos adicionales

1. El Acuerdo Flores: https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/flores_settlement_final_plus_extension_of_settlement011797.pdf
2. KIND Timeline on recent changes affecting unaccompanied children: <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/A-Timeline-Updated-July-2020-1.pdf>
3. Ley de Seguridad Nacional de 2002: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf
4. CBP- Normas nacionales de transporte, escolta, detención, y búsqueda: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Feb/cbp-teds-policy-october2015.pdf>
5. KIND 2020 Family Separation Report: <https://supportkind.org/wp-content/uploads/2020/07/Family-Separation-Report-2020-FINAL-2.pdf>
6. American Bar Association: Standards for the Custody, Placement and Care; Legal Representation; and Adjudication of Unaccompanied Alien Children in the United States https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/commission_on_immigration/standards_for_children_2018.pdf

