

La actividad de la OIM y el ACNUR: el caso de la niñez migrante no acompañada en el corredor Centroamérica - Estados Unidos

Perspectivas a futuro^I

Por Alan Matías Feler^{II}

Sumario

1. Introducción 2. Niños, niñas y adolescentes no acompañados. Su particular vulnerabilidad 3. Niñez migrante no acompañada en el corredor Centroamérica - Estados Unidos 4. Los mandatos de la Organización Internacional para las Migraciones y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 5. Acciones recientes de la OIM y del ACNUR destinadas a los NNA de Centroamérica 6. Reflexiones para explorar las posibilidades de una articulación más pautada. Fundamentos de necesidad 7. Conclusiones finales 8. Referencias bibliográficas

Resumen

El presente trabajo se propone examinar la situación de los niños, niñas y adolescentes no acompañados que abandonan Centroamérica para migrar hacia Estados Unidos. Para ello, se aborda la problemática, los derechos humanos en juego y las principales causas. Luego se introducirán los mandatos de las organizaciones internacionales especializadas en materia migratoria – OIM y ACNUR – y se comentarán sucintamente algunas de las acciones desarrolladas por estas en relación con los migrantes, durante los últimos años.

Al ser evidente que las respectivas agendas de estos sujetos presentan puntos de encuentro, es oportuno ofrecer una mirada crítica respecto del modo en que sus acciones han confluído para el cumplimiento de sus respectivos objetivos. Tal mirada tiene como fin de examinar las posibilidades de un abordaje conjunto sobre la cuestión, a la luz de la reciente incorporación de la OIM a la estructura de las Naciones Unidas y de la actual crisis de gobernanza de las migraciones, que podrían demandar una coordinación activa a futuro.

Palabras clave: Niños, niñas y adolescentes no acompañados - Centroamérica - Organización Internacional para las Migraciones - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - Coordinación

^I Recibido: 14/04/2019. Aceptado: 14/10/2019.

^{II} Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, con orientación en Derecho Internacional Público. Es miembro del Observatorio de Derecho Internacional Humanitario de la Facultad de Derecho (UBA). Aprobó la Diplomatura en “Migrantes y Protección de Refugiados” de la UBA, en cuyo marco se realizó el presente trabajo. Correo electrónico: feleralan@gmail.com

The activity of the IOM and the UNHCR: the case of unaccompanied migrant children in the Central America - United States corridor. Future perspectives

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the context of unaccompanied children and teenagers who leave Central America to migrate towards the United States. To that end, the issue, the human rights at stake and the main reasons of the phenomenon are addressed. Later, the mandates of the international organizations specialized in migration –IOM and UNHCR– are presented, in order to briefly highlight some of their actions developed during the last years concerning the referred subjects.

While it is evident that the organizations' respective agendas have some points in common, it is necessary to provide a critical view regarding the way in which the actions of such organizations have converged towards the fulfillment of their respective goals. This view may be helpful in order to examine the possibilities of a joint approach towards the issue, especially if we take into account the recent incorporation of the IOM into the structure of the United Nations and the current migration governance crisis, all of which may demand active coordination efforts in the years to come.

Key words: Unaccompanied children and teenagers - Central America - IOM - UNHCR – Coordination

Introducción

Los niños, niñas y adolescentes no acompañados (en adelante, “NNA”) constituyen, dentro de la población migrante, una porción particularmente vulnerable que requiere de Estados una protección especial. En tanto cada región del mundo presenta sus matices propios, la situación de los NNA en Centroamérica es altamente preocupante debido a los elevados índices de violencia y la pobreza estructural que afectan a la región, y resultan en flujos migratorios dirigidos a Estados Unidos (CIDH, 2015: 99).

Si bien la responsabilidad primordial de dar respuesta a esta situación recae en los Estados, debe ponderarse el rol desempeñado por sujetos tales como la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, “OIM”) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, “Alto Comisionado” o “ACNUR”) que asisten y monitorean la actividad de los primeros. Entonces, tras una primera aproximación a los diversos desafíos que la niñez no migrante no acompañada conlleva en general, y en el corredor migratorio que une Centroamérica con Estados Unidos en particular, se hará una breve mención de algunos de los programas desarrollados por la OIM y el ACNUR en la región, presentando previamente sus respectivos mandatos; empleando el método comparativo para contrastar los programas institucionales con la vivencia real. Es menester advertir que no se exhibirán todas las actividades realizadas, pues dicho abordaje exhaustivo excedería el objeto del presente trabajo.

Por último, se esbozarán algunas reflexiones finales sobre la coordinación de las competencias y acciones de estas organizaciones internacionales, con comentarios respecto de las perspectivas a futuro que sus potenciales ofrecen.

Niños, niñas y adolescentes no acompañados. Su particular vulnerabilidad

De acuerdo con la definición elaborada por el Comité de los Derechos del Niño, los NNA son “(...) menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.” (Comité de los Derechos del Niño, 2005: 6)

Si ya de por sí se considera al menor un sujeto vulnerable en razón de su edad, esta situación se potencia siendo migrante. Así lo han entendido los Comités de las Naciones Unidas, especializados respectivamente en materia de trabajadores migrantes y de niños, que su reciente Observación general conjunta entendieron que:

“Los niños en el contexto de la migración internacional, en particular los indocumentados, apátridas, no acompañados o separados de sus familias, son especialmente vulnerables, durante todo el proceso migratorio, a diferentes formas de violencia, como el abandono, el maltrato, el secuestro, el rapto y la extorsión, la trata, la explotación sexual, la explotación económica, el trabajo infantil, la mendicidad o la participación en actividades criminales e ilegales, en los países de origen, tránsito, destino y retorno.” (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias - Comité de los Derechos del Niño, 2017: 11).

Es fundamental recordar que en muchas ocasiones, los NNA están migrando para salvar sus vidas e integridad personal y/o son víctimas de las condiciones de violencia, pobreza y/o estancamiento económico de sus países de origen. En virtud de ello, debe garantizárseles protección, en lugar de sancionar su decisión de migrar.

Estas circunstancias demandan que toda decisión adoptada a su respecto deba tener en consideración algunos principios rectores emanados de la Convención sobre los Derechos del Niño, tal como el principio de igualdad y no discriminación, buscando así evitar un trato diferencial con base en la nacionalidad. Asimismo, el interés superior del niño se manifiesta en la medida en que “(...) *la protección integral de la infancia debe primar por sobre cualquier objetivo o interés de la política migratoria.*” (Martínez Pizarro & Orrego Rivera, 2016: 29). Además, es necesario garantizar el derecho de los NNA a ser oídos, considerando su nivel de participación en asuntos que le conciernen.

En segundo lugar, cabe mencionar aquellos derechos específicos que los Estados deben proteger, y cuya ausencia además puede constituir una causa estructural de la migración, como son los derechos a la educación, a una alimentación adecuada y atención sanitaria asequible.¹ Considerar estos aspectos es fundamental a fin de estimular la responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino.

Por último, los estándares internacionales de derechos humanos en materia de procesos migratorios aplicados a NNA, estipulan una serie de principios específicos: no privación de la libertad, no expulsión y derecho a la reunificación familiar. Sobre el primero, la medida restrictiva de la libertad debe ser excepcional. Seguidamente, se ha dicho que los Estados deben abstenerse de expulsar a un niño migrante como respuesta ante su situación migratoria irregular. En relación a la reunificación familiar, toda solicitud que involucre este aspecto debe atenderse de forma humanitaria, expeditiva y positiva,² pues incluso representa la posibilidad de atenuar la vulnerabilidad del menor, de concretarse la opción de reencontrarse con su entorno familiar.

En suma, y teniendo en cuenta las diversas problemáticas enfrentadas, puede establecerse que el propósito perseguido al controlar la situación de los NNA o separados de su familia es identificar soluciones duraderas que atiendan todas las necesidades de protección del menor y tenga en cuenta sus opiniones (Comité de los Derechos del Niño, 2005: 22).

■ Niñez migrante no acompañada en el corredor Centroamérica - Estados Unidos

Las problemáticas derivadas de la niñez migrante no acompañada se acentúan en el corredor migratorio entre la región de Centroamérica y Estados Unidos. En este apartado se presentarán algunos datos estadísticos y factores cualitativos, que exhiben la preocupante tendencia creciente en la materia.

De acuerdo con los datos recolectados por la OIM, en 2014 más de 68.000 NNA arribaron a la frontera entre México y EE. UU, provenientes de América Central. Si bien en 2015 la cifra bajó a casi 40.000, en 2016 esta ascendió a más de 59.000 (OIM, 2017 a).

¹ Es oportuno aclarar que los derechos mencionados se encuentran contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del que son parte los Estados centroamericanos incluidos en este trabajo.

² Lo expuesto en este párrafo surge de la interpretación que la OIM realizó sobre la Convención de los Derechos del Niño, que incluye de forma textual el artículo 10. (vale aclarar que Estados Unidos no es parte de este tratado).

Según las estadísticas oficiales de México, cuya particular naturaleza de país de origen, tránsito y destino resulta distintiva, sólo en el primer trimestre de 2014 se devolvieron a Centroamérica casi 1600 niñas y niños no acompañados, a la vez que el Estado recibió a 3.724 NNA mexicanos repatriados por su vecino del norte (Martínez Pizarro & Orrego Rivera, 2016: 29). Asimismo, la OIM advirtió que el número de NNA aprehendidos en la frontera entre México y Estados Unidos había aumentado 1.200 % durante el período 2011-2014 (OIM, 2017 b: 80).

En su último reporte sobre las migraciones mundiales, la OIM también se refirió al notable incremento de las solicitudes de asilo recibidas en Estados Unidos por personas provenientes de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (en adelante, “TNC”), compuesto por El Salvador, Honduras y Guatemala, cuya cifra de 2015 había duplicado la de 2014 (OIM, 2017 b: 80). A más, un estudio reciente del ACNUR resalta el incremento en las solicitudes de asilo en los países vecinos del TNC, como México, Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Belice (ACNUR, 2015: 4).

Al tiempo de propiciar un estudio cualitativo sobre la cuestión, diversos informes advierten la presencia de factores comunes que inciden en esta considerable tendencia creciente de NNA migrantes que abandonan Centroamérica con destino a Estados Unidos. De acuerdo con lo expuesto por el Alto Comisionado:

“En el Triángulo Norte de Centroamérica se sufre altos niveles de violencia provenientes de grupos delictivos organizados, incluyendo un aumento sin precedentes en los índices de homicidios, violencia sexual, desapariciones, reclutamiento forzado en las pandillas armadas y extorsión. Esta violencia afecta a una amplia variedad de personas incluyendo niños y niñas, mujeres, así como personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI). La inseguridad también está obligando a un número creciente de personas a huir de sus hogares y buscar protección internacional (...)” (ACNUR, 2017: 1).

A lo antedicho puede añadirse que la violencia doméstica también ha incrementado drásticamente, agravándose de forma particular en el caso de las niñas al ser también destinatarias de violencia de género. Además, es común el reclutamiento forzado de menores y las amenazas, lo que convive con la incapacidad de gobiernos de brindar protección a sus habitantes, cuyos efectos van desde la impunidad en el reproche penal hasta la propia institucionalización de dicha violencia.

En adición, debe estimarse la pobreza estructural que afecta a la región. En este sentido, se indicó que algunos tratados de libre comercio habrían perjudicado a la economía regional, dejándola sin posibilidad de crecimiento. La ausencia de infraestructura regional y desarrollo potencia la necesidad de abandonar el país en búsqueda de mejores oportunidades (Instituto para las Mujeres en la Migración, 2014: 4) sumada a la baja inversión de los Estados en niñez y en combatir las condiciones de violencia.³ Algunos reportes incluso han denominado a esta situación como la *creciente crisis de protección de la infancia* (CIDH, 2015: 99).

Por último, es notorio que parte de los NNA arribados a Estados Unidos procura la reunificación familiar con parientes que han migrado previamente, como única alternativa frente a la carencia de condiciones adecuadas en los países de origen, y que han dejado allí a sus hijos e hijas al cuidado de familiares. Al no encontrarse en situación migratoria regular, los progenitores se ven dificultados de visitarlos.

Un panorama general de la región no estaría completo sin una mención a las políticas migratorias de Estados Unidos, cuyo carácter restrictivo se ha acentuado recientemente, (Dickerson, 2018) acrecentando en la frontera el alto riesgo al que de por sí se encuentra sometida la población migrante en tránsito. Al arribar a EE. UU., los NNA centroamericanos son puestos en custodia de la Patrulla Fronteriza por un plazo que no debería exceder las 72 horas. No obstante, dado al vertiginoso aumento de arribos, la duración se prolonga excediendo dicho plazo, en sitios cuyas condiciones afectan su salud y desarrollo. Luego, los funcionarios entrevistan a los niños y niñas para establecer su situación e identificar posibles parientes residiendo en Estados Unidos. En caso afirmativo, se mantienen en custodia mientras aguardan la audiencia migratoria judicial (Martínez Pizarro & Orrego Rivera, 2016: 30).

³ Las relaciones entre estos conceptos han sido desarrolladas extensamente en GATIVA LÓPEZ, Gustavo A., “Niñez migrante desde Centroamérica: los rostros de la baja inversión social pública”, *Rupturas* 6, vol. n° 1, Costa Rica, ene. – jun. 2016, pp. 91-123

Por otro lado, algunos menores de origen mexicano ni siquiera alcanzan a someterse al proceso descrito, pues son devueltos antes. La CIDH ha observado que las prácticas de Estados Unidos de devoluciones automáticas (*push-backs*) viola los derechos humanos de estos niños, en el sentido de que algunos están siendo enviados de regreso incluso antes de arribar a la frontera, producto de la interceptación anticipada realizada por agentes gubernamentales, imposibilitando así la detección de una eventual necesidad de protección (CIDH, 2015: 95). En adición, otra “(...) *respuesta del gobierno estadounidense ha sido incrementar los espacios destinados a su detención* (de NNA), *disminuyendo su capacidad para identificar potenciales necesidades de protección especial*” (Instituto para las Mujeres en la Migración, 2014: 1).

En miras a ilustrar la situación con cifras, de un reporte de la OIM surge que Estados Unidos detuvo a 52.000 NNA provenientes de Centroamérica en el año 2014 en su frontera sur, en tanto México arrestó en 2015 a 36.000 que transitaban en su territorio (OIM, 2017 b: 346).

Los mandatos de la Organización Internacional para las Migraciones y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Si bien la responsabilidad primordial de proteger y garantizar los derechos humanos de los niños y niñas no acompañados recae sobre los Estados involucrados, existen algunas organizaciones internacionales que también despliegan su accionar en pos de este y otros objetivos relacionados. Conforme el propósito de este trabajo, a continuación, se describirá brevemente los mandatos del ACNUR y de la OIM, con algunas reflexiones.

En primer término, el Alto Comisionado, en tanto agencia de las Naciones Unidas desde su nacimiento, se dedica a salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional. Su objetivo es garantizar el ejercicio del derecho a solicitar asilo y a beneficiarse de él. Procura además identificar soluciones duraderas para las personas refugiadas, como la repatriación voluntaria en condiciones dignas y seguras, la integración en la sociedad de acogida o el reasentamiento en un tercer país. Según lo prescripto en su Estatuto, ayuda a los gobiernos para tales fines, siendo su labor de carácter enteramente apolítica, humanitaria y social. A nivel legal, su mandato está determinado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967.

En lo que respecta a la OIM, su premisa fundamental consiste en fomentar la gestión técnica, humana, ordenada y segura de la migración, bajo la idea de que así se benefician los migrantes y aporta al desarrollo económico y social de los Estados. Como principal organización internacional abocada a las migraciones, se propone trabajar de forma asociada con la comunidad internacional para afrontar los desafíos de la gestión migratoria a nivel operativo, procurando el respeto de la dignidad humana y el bienestar de la población. Es por ello que realiza estudios y ofrece su cooperación técnica a Estados. Además, la OIM promueve soluciones centradas en el desarrollo en miras a combatir la migración irregular, y se propone facilitar la integración de los migrantes. A más, participa en las respuestas humanitarias coordinadas y en situaciones de emergencia. Según su enunciado de misión, la organización también se aboca a facilitar el retorno voluntario y la integración de refugiados, en cooperación con las demás organizaciones internacionales. A pesar de carecer de un mandato jurídico de protección, lo cierto es que sus actividades contribuyen a proteger los derechos humanos de las personas migrantes. A diferencia de la competencia material del ACNUR, actualmente no existe un régimen jurídico internacional destinado exclusivamente a la cuestión migratoria.⁴

En un intento de trazar denominadores comunes y líneas diferenciales entre los sujetos estudiados, como primera aproximación puede decirse que el ACNUR y la OIM fueron creadas casi en forma simultánea y su vigencia era, en principio, provisoria (Pécoud, 2017: 181), a fin de atender los desplazamientos masivos ocurridos tras la Segunda Guerra Mundial.

Ambas organizaciones procuran fortalecer las capacidades gubernamentales en sus respectivos campos. En tanto las fronteras institucionales y normativas del accionar del ACNUR resultan más claras, pues desde su inicio estuvo

⁴ Sin perjuicio de las previsiones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

inserta en Naciones Unidas y se aboca a una categoría específica de migrantes; la OIM ha asumido un rol de índole camaleónica, adjudicando distintas acepciones a la gestión técnica y apolítica de las migraciones, abarcando así todas las formas de movilidad humana. A nivel institucional, se mantuvo hasta 2016 como una agencia relacionada a las Naciones Unidas, preservando cierta independencia, pero a partir de ese año se incorporó a la estructura *onusiana*.

Sin embargo, este enfoque técnico asumido por la Organización Internacional para las Migraciones no ha estado exento de críticas. Según Pécoud, la OIM no es apolítica, sino que está alineada con los intereses de países occidentales. Además, señala que mediante el establecimiento de perfiles migratorios, la organización apunta a imponer modelos sobre los países menos desarrollados, bajo una presunta *buena gobernanza de las migraciones*. Esta noción de gestión migratoria implicaría entonces un posicionamiento político propio, pero escondiendo a la vez tal carácter bajo una técnica capaz de responder a los intereses de todas las partes y cumplir objetivos de naturaleza económica, humanitaria y de seguridad. En este sentido, se ha destacado la capacidad de la OIM de superar la contradicción entre la voluntad política de reducir la inmigración y necesidad económica de recurrir a mano de obra (Pécoud, 2017: 179-192).

Al referirse al ACNUR, Pécoud observa que ha perdido peso al no ser capaz de responder a todas las demandas de seguridad de los países europeos, debido a la obligación de respeto por la Convención de Ginebra de 1951 (Pécoud, 2017: 191).

Sin perjuicio de las críticas, las funciones y competencias de cada organización han motivado la identificación de problemáticas propias de su ámbito, con la consiguiente elaboración de agendas y métodos de trabajo diferenciados. Es evidente que sus mandatos se encuentran en cierto modo solapados, a pesar de que la OIM carezca de competencias explícitas de protección, que igualmente ha desarrollado de hecho.

Para concluir este apartado, debe señalarse la existencia de un memorándum de entendimiento, celebrado en 1997 entre la OIM y el ACNUR, donde se detallan responsabilidades exclusivas, compartidas y coordinación de acciones en materia de protección de la población migrante en general (ACNUR, 1997).

Acciones recientes de la OIM y del ACNUR destinadas a los NNA de Centroamérica

A continuación, se reseñarán algunas de las principales actividades desarrolladas por la OIM y el ACNUR en los últimos años, ya sea de forma conjunta o separada, en relación con la problemática de los niños, niñas y adolescentes no acompañados del corredor migratorio Centroamérica - Estados Unidos. Dada la extensión y el objeto del presente trabajo, sólo se han elegido algunas para ilustrar los fines perseguidos en cada acción.

En primer lugar, cabe referirse al Programa Regional para Fortalecer Capacidades de Protección y Asistencia a Migrantes en Condiciones de Vulnerabilidad en Mesoamérica, conocido como Programa Mesoamérica. Su objetivo principal es mejorar las capacidades y conocimientos de actores estatales y no gubernamentales, involucrados en el trabajo con NNA migrantes (OIM, 2016). Desde 2015 se ha implementado en los países del TNC, México, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y su finalidad ulterior es promover la protección de niños migrantes. No es un dato menor que el programa se encuentra financiado por la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de EE. UU. (OIM, 2015).

Entre las principales acciones desarrolladas por la OIM y el ACNUR en el marco del Programa, se destaca la capacitación a facilitadores de diferentes Estados de la región, quienes ofrecerán luego un curso especializado a actores claves en sus respectivos países. Los participantes provienen de agencias migratorias, institutos para la infancia, oficinas del Ombudsman, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

A modo de ejemplo, en 2015 se reunió el Grupo Ad Hoc sobre Niñez y Adolescencia Migrante de la Conferencia Regional sobre Migración en El Salvador, con el apoyo financiero del Programa Mesoamérica. El encuentro permitió avanzar en la redacción de un manual regional sobre la protección de NNA y el intercambio de información nacional y regional clave. Luego, el taller desarrollado en 2016, denominado Curso Especializado de Niñez y Adolescencia Migrante con énfasis en los no acompañados del Triángulo Norte de Centroamérica, Norte y Sur de

México, incluyó temas como el marco normativo nacional e internacional de protección para la niñez y adolescencia migrante y promovió el desarrollo de prácticas con enfoque de derechos humanos, género, diversidad, interculturalidad y el interés superior del niño (OIM, 2015).

En segundo lugar, es relevante mencionar la Mesa Redonda de Alto Nivel de 2016, que contó con la participación del ACNUR y culminó con la Declaración de Acción de San José. En dicho instrumento, los gobiernos de la región, con la presencia de múltiples organizaciones internacionales y actores de diversa índole, reconocieron la necesidad de fortalecer las respuestas en materia de protección en el TNC, entre otras, y emitieron declaraciones específicas con compromisos a implementar por cada Estado (ACNUR & Organización de los Estados Americanos, 2016: 4). Como resultado, el ACNUR estableció cerca de 30 acuerdos para realizar intervenciones de protección en la región, priorizando las iniciativas vinculadas con la niñez (ACNUR, 2016: 4).

Como tercera categoría de proyectos sobre la materia, deben incluirse aquellas actividades relacionadas con el reasentamiento de migrantes. Es así como surge la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes, no Acompañados y mujeres migrantes, destinada a actuar en el proceso de repatriación y retorno seguro de los NNA a sus lugares de origen, estableciendo dispositivos de protección; de la cual participan la OIM, el ACNUR, junto con organismos estatales y no gubernamentales (Movimiento Mundial por la Infancia. América Latina y el Caribe, 2012: 150).

Al referirse a funciones de reasentamiento, es dable observar el importante papel desempeñado por la Organización Internacional para las Migraciones, quien a través de su programa AVRR,⁵ asiste a migrantes a lo largo del proceso de retorno voluntario y restablecimiento. Asimismo, ayuda a gobiernos para el reasentamiento de refugiados en colaboración con el ACNUR, asegurando que los NNA refugiados se encuentran en condiciones de salud óptimas para viajar y cumplen con los requisitos sanitarios fijados en el país de destino, entre otros (OIM, 2011: 24).

Reflexiones para explorar las posibilidades de una articulación más pautada. Fundamentos de necesidad

En primer lugar, se advierte que la mayoría de los proyectos han estado centrados en la capacitación de los actores involucrados en migraciones, en miras a fortalecer sus capacidades, lo que a futuro debiera resultar en mejores respuestas. Además, la OIM y el ACNUR procuraron generar instancias de cooperación y foros de diálogo regionales, promoviendo el intercambio de prácticas respetuosas de los derechos humanos y el avance hacia mayores compromisos por parte de los Estados. Sumado a ello, también desarrollaron sus funciones de protección y asistencia a migrantes, atendiendo a las necesidades particulares de los NNA. Desempeñaron importantes tareas de recopilación de datos y publicación de informes, dando amplia difusión de estadísticas sobre el fenómeno, lo cual resulta de gran utilidad para el diseño de políticas públicas.

Al tiempo de propiciar un examen crítico de las acciones descriptas, puede decirse que fortalecer las capacidades de los actores lleva implícito el reconocimiento de que por un lado, éstas precisan mejorías y, por el otro, que las medidas principales a adoptarse en materia migratoria dependen de ellos y no sólo de las organizaciones internacionales. Al colocar sus conocimientos y experiencia en materia migratoria al servicio de los Estados y otros sujetos involucrados, la OIM y el ACNUR apuntan no sólo a prevenir la problemática a largo plazo mediante soluciones duraderas, sino que también se proponen, en el corto y mediano plazo, guiar el diseño e implementación de políticas que aborden eficazmente la cuestión, y que éstas incluyan como ejes transversales el respeto y la garantía de los derechos humanos. Por su parte, el enfoque pragmático también se halla presente, ya que parte de las funciones se vinculan con el retorno voluntario de los NNA a sus lugares de origen y con el reasentamiento en un tercer Estado.

Sin embargo, así como se señalan ámbitos en los cuales actuaron, también puede observarse espacios en los que no se han verificado acciones concretas por parte de la OIM y el ACNUR. Así, pueden señalarse aspectos tales como la incidencia sobre la legislación y/o prácticas en el país de destino, la integración del menor allí y la activa promoción de una agenda legislativa de importancia en los Estados concernidos, que incluya asuntos como el

⁵ Por sus siglas en inglés: “Assisted Voluntary Return and Reintegration” (programmes).

desarrollo integral de la juventud, fortalecimiento institucional, protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, paternidad responsable y trata de personas, entre otros (Movimiento Mundial por la Infancia. América Latina y el Caribe, 2012: 69). En adición, incentivar políticas destinadas al retorno voluntario de la población migrante, si bien no es perjudicial por sí mismo, corrobora en parte la teoría de Pécoud, por cuanto la OIM sería funcional a los intereses de los países de destino, como es el caso de los Estados Unidos, quien además provee financiamiento para algunos de sus programas.

Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde establecer que la actividad de las organizaciones internacionales descritas se desarrolló de forma coordinada, es decir, procurando abordar los distintos factores que atañe la problemática. No obstante, cabe preguntarse si ello fue un resultado planificado e intencional del ejercicio de cada mandato y si las funciones desplegadas podrían beneficiarse de una articulación más pautada, con responsabilidades individuales y compartidas claras.

Dicho cuestionamiento no es resultado caprichoso de un intento de optimización, sino que se torna indispensable a la luz de dos motivos: la reciente incorporación de la OIM al sistema de las Naciones Unidas y la actual crisis de gobernanza de las migraciones.

En lo que hace al primero de los aspectos, se ha dicho que la Organización Internacional para las Migraciones ha exhibido un rol camaleónico, que si bien le ha otorgado cierta flexibilidad, tal vez no sea posible de mantener tras su ingreso formal a las Naciones Unidas. Ello no necesariamente debe limitarla, sino que al menos la ayudará a explicitar determinadas funciones, dotando de mayor consistencia y claridad a su voluble mandato.

En términos de vínculos con otras organizaciones, algunos autores señalan que esta incorporación servirá para clarificar la relación no resuelta con organizaciones tales como el ACNUR. En particular, destacan el desafío de determinar la responsabilidad de promover y monitorear la implementación de los derechos humanos de migrantes no reconocidos como refugiados (Betts & Kainz, 2017: 11). A modo ilustrativo, existen antecedentes de misiones técnicas conjuntas, que de hecho versan sobre NNA, con resultados de recomendaciones específicas para los gobiernos,⁶ lo cual exhibe un potencial preexistente, que puede incrementarse considerablemente a la luz de las nuevas circunstancias descriptas.

Esta oportunidad histórica también ha sido percibida por el entonces Representante Especial para la Migración del Secretario General de las Naciones Unidas, Peter Sutherland. En su reporte del año 2017, destacó el rol de la OIM y el ACNUR como responsables de la estrategia institucional en migraciones internacionales, dados sus recursos, conocimientos y experiencia. Y resaltó un fuerte tándem OIM-ACNUR como indispensable en la intervención temprana, a fin de “(...) *garantizar que las necesidades de protección de los migrantes y los refugiados se detecten y atiendan cuanto antes y lo más cerca posible de su país de origen.*” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017: 32). Además, señaló la importancia de que la OIM aporte sus capacidades operacionales y logre revisar y fortalecer su rol como facilitadora de diálogos políticos, ampliando a su vez su aptitud de asesoramiento normativo.

En segundo orden, la actual crisis de gobernanza de las migraciones y la inminente adopción del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular les demanda esfuerzos adicionales a ambas organizaciones, en materia de respuestas, asistencia, protección y cooperación técnica con los actores concernidos. Es así como una actividad más articulada definitivamente será decisiva en el cumplimiento de estos fines y aquellos previstos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible,⁷ bajo la premisa de elaborar soluciones duraderas con responsabilidades compartidas. Sumado a ello, Betts y Kainz han afirmado que el lanzamiento del Pacto Global representa un medio para afianzar

⁶ Al respecto, pueden verse los objetivos y resultados de la misión técnica conjunta de OIM-ACNUR en Malta durante 2014 (disponible en <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Unaccompanied-Migrant-and-Refugee-Children-Alternatives-to-De-ntention-in-Malta.pdf>, consultado el 18/01/2019)

⁷ Si bien sólo el objetivo n° 10 refiere explícitamente a migrantes, otros autores exhiben otros que se encuentran vinculados a la cuestión (Betts & Kainz, 2017: 9).



la migración dentro de las Naciones Unidas, pues por primera vez los Estados tienen la voluntad de discutir aspectos como derechos humanos y gobernanza de las migraciones internacionales, entre otros, en este marco (Betts & Kainz, 2017: 11).

Conclusiones finales

A lo largo del presente trabajo se ha intentado presentar la problemática de los NNA en la región de Centroamérica, así como también esbozar algunas de las tareas desarrolladas por la OIM y el ACNUR de conformidad con sus respectivos mandatos, en miras a atender dichas cuestiones. A continuación se ofrecieron algunas reflexiones, propiciándose el estudio crítico-constructivo sobre el modo y las razones en virtud de las cuáles la actividad desplegada por estas organizaciones podría beneficiarse.

Como señalan algunos autores, la preocupación de las Naciones Unidas por las migraciones es relativamente reciente, siendo el comienzo del nuevo milenio la época de creación de mandatos especiales, grupos de trabajo y diálogos, cada cual con intereses propios y compartidos. Ello dio lugar a una *fragmentación ampliamente descoordinada en la gobernanza global de las migraciones*, dentro y fuera de las Naciones Unidas (Betts & Kainz, 2017: 6).

En virtud de lo expuesto, el contexto actual presenta una chance histórica para zanjar estas dificultades exhibidas por la falta de claridad en el vínculo entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado. Sería deseable que la articulación ordenada de funciones y tareas resulte en acciones confluidas e intervenciones conjuntas, bajo un sano ejercicio complementario de las competencias de cada una, en general; y respecto de los NNA en el corredor migratorio de Centroamérica - Estados Unidos, en particular. Definitivamente, ello permitiría que ambas organizaciones aporten una visión integral sobre la cuestión, cada cual, con sus capacidades y recursos, en miras a asistir en la búsqueda de soluciones duraderas destinadas a la efectiva protección de la niñez migrante no acompañada.

A más de 20 años de la firma del Memorándum de Entendimiento entre el ACNUR y la OIM, es hora de replantear sus términos para adaptarlos a la coyuntura actual, pues que frente a un panorama desalentador de las migraciones, deviene fundamental que las perspectivas de éxito de estas organizaciones sí sean alentadoras.

Referencias bibliográficas

- A/71/728, Asamblea General de las Naciones Unidas (03/02/2017), Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, 71° período de sesiones.
- A/RES/428/(V), Asamblea General de Naciones Unidas (14/12/1950), Estatuto de la Oficina del ACNUR, 5° Período de sesiones.
- ACNUR & Organización de los Estados Americanos (07/09/2016), Mesa Redonda de Alto Nivel. Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica, Declaración de Acción de San José, San José, Costa Rica (disponible en refworld.org consultado el 18/01/2019).
- ACNUR, (15/05/1997) Memorándum de Entendimiento entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, (disponible en refworld.org, consultado el 18/01/2019).
- ACNUR (2015), Niños en fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional, (Resumen Ejecutivo en español. El informe completo en inglés está disponible en <http://www.unhcr.org/56fc266f4.html>, consultado el 18/01/2019).
- ACNUR (febrero 2017), Situación del Triángulo Norte de Centroamérica.

- BETTS, Alexander & KAINZ, Lena (2017), The history of global migration governance, *Refugees Studies Centre Working Paper Series* (University of Oxford), vol. n° 122, 1-18.
- CRC/GC/2005/6, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (01/09/2005), Observación General N° 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 39° período de sesiones.
- CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias - Comité de los Derechos del Niño (16/11/2017). Observación General conjunta N° 4 (CMW) y N° 23 (CRC) sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.
- DICKERSON, Caitlin (12/09/2018), Detention of Migrant Children Has Skyrocketed to Highest Levels Ever, *New York Times*, (disponible en <https://www.nytimes.com/2018/09/12/us/migrant-children-detention.html>, consultado el 18/01/2019).
- Instituto para las Mujeres en la Migración A.C., Niñez migrante no acompañada en la región norte y Centroamérica. Honduras, El Salvador, Guatemala, México y Estados Unidos (disponible en <http://imumi.org/attachments/2014/ninez-migrante-no-acompanada-region-norte-centroamerica.pdf>, consultado el 18/01/2019).
- MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge & ORREGO RIVERA, Cristián (2016), Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe, *CEPAL - Serie Población y Desarrollo*, vol. n° 114
- Movimiento Mundial por la Infancia. América Latina y el Caribe (2012), “Estado de situación de los países de Centroamérica, México, Cuba, y República Dominicana en relación con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en seguimiento al Estudio de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños”.
- OEA/Ser.L/V/II.155, Doc. 16, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (24/07/2015), Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América.
- OIM, Enunciado de Misión (disponible en <https://www.iom.int/es/enunciado-de-mision>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, La OIM capacita a funcionarios y la sociedad civil de Centroamérica en temas de juventud y migración, 03/02/2015 (disponible en <https://www.iom.int/es/news/la-oim-capacita-funcionarios-y-la-sociedad-civil-de-centroamerica-en-temas-de-juventud-y>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, La OIM desarrolla capacidades de asistencia a niñez migrante en Triángulo Norte de Centroamérica, 17/06/2016 (disponible en <https://www.iom.int/es/news/la-oim-desarrolla-capacidades-de-asistencia-ninez-migrante-en-triangulo-norte-de-centroamerica>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, La OIM se enfoca en niños migrantes no acompañados en Mesoamérica, 07/02/2017 (disponible en: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-se-enfoca-en-ninos-migrantes-no-acompanados-en-mesoamerica>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, La OIM y sus asociados apoyan a países de las Américas para proteger a niños migrante”, 21/08/2015 (disponible en <http://www.programamesoamerica.iom.int/es/noticia/la-oim-y-sus-asociados-apoyan-pa%C3%ADses-de-las-am%C3%A9ricas-para-protger-ni%C3%B1os-migrantes>, consultado el 18/01/2019).
- OIM, Unaccompanied children on the move. The work of the International Organization for Migration, 2011.
- OIM, *World Migration Report 2018*, Ginebra, 2017.

PÉCOUD, Antoine (oct. 2017 – ene. 2018), Politización/Despolitización de las Migraciones: Discursos y Prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones, *Relaciones Internacionales*, vol. n° 36, *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales* (Universidad Autónoma de Madrid), 177-196.