****  

**DOCUMENTO PROPUESTA**

**Estándares de protección consular para niños, niñas y adolescentes migrantes y/o en necesidad de protección internacional no acompañados y separados**

**presentado ante la secretaria técnica**

**de la**

**conferencia regional sobre migración (crm)**

**a solicitud del grupo ad hoc de niñez migrante y refugiada**

**noviembre, 2015**

** ** 

**Estándares de protección consular para niños, niñas y adolescentes migrantes y en necesidad de protección internacional no acompañados y separados**

**Contenidos**

[**1.** **Introducción** 3](#_Toc434575460)

[**2. cuestiones generales** 4](#_Toc434575461)

1. [**Antecedentes** 4](#_Toc434575462)

[**B. Objeto del documento** 6](#_Toc434575463)

[**C. Instrumentos internacionales relevantes** 6](#_Toc434575464)

[**D. Principios generales de intervención** 7](#_Toc434575465)

[**E. Sobre el derecho a la información sobre la asistencia consular** 8](#_Toc434575466)

[**3. estandares básicos para la intervención del personal consular** 11](#_Toc434575467)

1. [**La entrevista consular** 12](#_Toc434575468)

[**B. Acciones de protección** 16](#_Toc434575469)

[**4. Recomendaciones finales** 17](#_Toc434575470)

# **1.** **Introducción**

Los movimientos migratorios contemporáneos comprenden una variedad de perfiles de personas, algunas de las cuales pueden pertenecer a diversos grupos que pueden estar en condición particularmente vulnerable: solicitantes de asilo y refugiadas, migrantes víctimas de la trata, personas objeto del tráfico ilícito; migrantes varados; migrantes y refugiados objeto de violencia y traumas psicológicos durante el proceso migratorio u otras personas en situación de vulnerabilidad como las mujeres embarazadas, las niñas, niños y adolescentes que viajan con sus familiares o aquellos no acompañados o separados de sus familias, personas con capacidades diferentes o personas adultas mayores[[1]](#footnote-1), migrantes testigos de delitos y personas migrantes accidentados.

Las personas que realizan estos viajes -muy a menudo en movimientos migratorios irregulares- sufren riesgo contra sus derechos. Dentro las personas con mayor riesgo se encuentran las niñas, niños y adolescentes que forman parte de los procesos migratorios, sean no acompañados, separados de sus familias, niñez solicitante de asilo y refugiada, víctimas de trata, con alguna discapacidad física o mental, o en alguna otra situación de vulnerabilidad.

Las niñas, niños y adolescentes migrantes y refugiados son altamente susceptibles a sufrir accidentes, ser sometidos a la explotación laboral o sexual, trabajo forzoso, a las peores formas de trabajo infantil, sufrir maltrato y abuso físico y sexual, sufrir abuso y violencia por actitudes y prácticas discriminatorias y xenófobas, y enfrentan obstáculos en el acceso a prestaciones a servicios básicos como la salud, la educación y un nivel de vida adecuado.

Además corren el riesgo de ser víctimas del crimen organizado nacional y transnacional, ya sea en redes de tráfico y trata de personas, como objeto de secuestro u obligados a transportar drogas y otros materiales ilícitos. A ello se suman las condiciones que pueden experimentar durante el tiempo en que se encuentran en detención y durante los procesos de deportación cuando se encuentran al margen de los estándares internacionales de derechos humanos aplicables.

El Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No.6 ha indicado además que:

En cuanto a las menores no acompañadas y separadas de sus familias, están particularmente expuestas a la violencia de género y, en particular, a la violencia doméstica. En algunos casos, estos menores no pueden obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, su edad no puede determinarse, ni pueden tampoco solicitar documentos, instar la localización de la familia, ni acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico[[2]](#footnote-2).

La privación de libertad y expulsión sin el debido proceso y sin que se tome en cuenta su interés superior es otra práctica que puede afectar directamente el bienestar de las niñas, niños y adolescentes en el proceso migratorio.

La migración de la niñez no acompañada y separada en América Latina y el Caribe es una realidad que ha crecido exponencialmente en los últimos años. El aumento de 90% en los números de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados detectados por las autoridades de los Estados Unidos de América durante el año fiscal 2014 encendió las alarmas de un fenómeno que venía en aumento, y que debía de ser atendido de manera urgente. No obstante, esta migración ni es nueva, ni ha cesado. Lo que ha cambiado en los últimos años son las condiciones en que esta población migra, en especial el incremento de la vulnerabilidad. La presencia de personas de edad más temprana en estos flujos migratorios es igualmente de gran preocupación.

Los números de niños, niñas y adolescentes que migran o huyen en situaciones de alto riesgo sin estar acompañados por sus progenitores o alguien que ejerza su tutela legal continúan representando un reto mayúsculo para la región comprendida por los Estados miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (en adelante CRM).

Como ha sido reconocido por la Conferencia Regional sobre Migración:

(e)l primer paso hacia una protección efectiva es la identificación de aquellas personas o grupos de personas que, por sus características y/o condiciones, se consideran vulnerables. Una vez identificadas, es posible activar los procedimientos de protección y asistencia. Sin embargo, es común que las personas con condiciones especiales de vulnerabilidad no sean identificadas como tales y que- por lo tanto - no reciban un trato diferenciado. Contrariamente, suelen ser re-victimizadas a partir de la aplicación indiscriminada de procedimientos como la detención, el rechazo, la devolución o la deportación[[3]](#footnote-3).

Las acciones para mitigar la vulnerabilidad y el sufrimiento de la niñez migrante y refugiada en este contexto deben ser llevadas a cabo a partir de un compromiso regional y en donde las autoridades que intervengan en el proceso de protección de esta población se involucren de manera decidida, clara, coordinada, y con los recursos necesarios para dar respuestas a esta situación.

En este marco, la definición del rol de las autoridades consulares de los países de nacionalidad de los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados, tanto en los países de tránsito como de destino, resulta de fundamental importancia en lo que tendría que mirarse como una “cadena de protección integral” a favor de los derechos y el interés superior de la persona menor de edad, particularmente cuando viajen no acompañados o separados de sus progenitores o de quien ejerza su tutela legal.

# **2. cuestiones generales**

## **Antecedentes**

En el contexto de la CRM, los Estados han adoptado lineamientos que resultan de fundamental importancia en el abordaje de la protección de la niñez migrante y refugiada a nivel hemisférico, y que deben informar a manera de antecedente cualquier intervención de las autoridades consulares al momento de abordar casos de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados no acompañados o separados. El contenido de estos documentos ha informado el desarrollo de los estándares de protección consular que acá se presentan. Los Lineamientos previos son:

* 1. Los “Lineamientos regionales para la protección especial en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas” (Abril, 2007).
  2. Los “Lineamientos regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación” (Julio, 2009).
  3. Los “Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad” (Junio, 2013).

A partir de los tres eventos regionales para abordar los retos de protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiadas, durante la XIX Reunión Viceministerial realizada en la Ciudad de Managua, Nicaragua, el 26 y 27 de junio del 2014, se aprobó el documento titulado “Hacia un Mecanismo de Protección Integral de Niñez y Adolescencia Migrante y Refugiada” que tiene como objetivo fomentar la colaboración en la protección, atención y asistencia entre los Países miembros de la CRM a través de es­pacio de enlace, intercambio de información y diálogo permanente que propicie el de­sarrollo de medidas efectivas de protección integral de las niñas, niños y adolescentes dentro de los procesos migratorios (sean separados o no acompañados de sus padres o no) desde el momento de su detección, su recepción en los países de destino, hasta el de su integración, retorno y reintegración a sus países de origen, siempre salvaguardan­do sus derechos y su interés superior.

En esta misma reunión viceministerial se aprobó la *Declaración Extraordinaria de Managua*, en la cual se resolvió conformar un Grupo Ad Hoc en materia de Niñez Migrante y Refugiada con el objeto de promover acciones inmediatas para brindar protección efectiva a niños, niñas y adolescentes no acompañados/as o separados/as durante cualquiera de las fases de la experiencia migratoria.

El Grupo Ad Hoc, integrado por funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobierno o Gobernación y de las instituciones especializadas en materia de protección a niñez de los Estados miembros de la CRM, ha llevado a cabo tres reuniones de trabajo[[4]](#footnote-4), en donde se ha planteado una agenda concreta para las instituciones que lo componen, tanto a escala nacional como regional.

Durante la tercera reunión del Grupo Ad Hoc efectuada en la ciudad de San Salvador los días 18 y 19 de agosto de 2015, los Estados miembros resolvieron:

Solicitar a ACNUR, OIM y UNICEF una propuesta de homologación de estándares de protección consular para niños,  niñas y adolescentes migrantes que integre  las recomendaciones de todos los participantes del grupo ad-hoc.

Así, el presente documento es puesto a la orden de los Estados miembros de la CRM por parte del ACNUR, OIM y UNICEF, en cumplimiento de la solicitud realizada durante la última reunión del Grupo Ad Hoc señalada. Las agencias internacionales mencionadas agradecen este esfuerzo por contribuir a una mejor protección de la niñez migrante y refugiada en la región y reiteran la disposición para continuar apoyando la construcción de iniciativas y herramientas con este objeto.

## **B. Objeto del documento**

El objetivo del presente documento, puesto a la orden de los Estados miembros de la CRM, es brindar algunas pautas o estándares generales sobre el rol de la intervención consular en la cadena de protección de la niñez migrante y refugiada no acompañada y separada con el fin de que sirvan de referencia para la acción nacional y regional.

Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de estos estándares a situaciones de niñez migrante y refugiada acompañada por sus progenitores o encargados de su tutela legal cuando sea pertinente dada alguna condición de vulnerabilidad específica que así lo amerite, en protección del interés superior del niño.

## **C. Instrumentos internacionales relevantes**

Los estándares planteados en el presente documento plantean como eje de cualquier intervención un enfoque de protección y derechos humanos, y manera particular un enfoque de edad, autonomía progresiva, género y diversidad.

El contenido del presente documento no pretende sustituir las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros de la CRM en relación a los temas que acá se desarrollan. Por el contrario, el presente documento toma como referencia los siguientes instrumentos internacionales vinculados a la protección consular, a los derechos de la niñez y adolescencia, y a la protección de los derechos humanos a nivel hemisférico:

* Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).
* Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
* Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
* Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.
* Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Protocolo de Palermo, 2000).

Asimismo, se toman como base los siguientes pronunciamientos relevantes al tema en cuestión:

* Comité de los Derechos del Niño. Observación General No.6: Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.
* CorteIDH. Opinión Consultiva 16/99. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal.
* CorteIDH. Opinión Consultiva 17/02. Condición jurídica y derechos humanos del niño.
* Corte IDH. Opinión Consultiva 18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.
* Corte IDH. Opinión Consultiva 21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.

## **D. Principios generales de intervención**

Los siguientes principios generales de respeto y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben ser tomados en cuenta por las autoridades del país de recepción y las consulares en el contexto de cualquier intervención dentro de la cadena de protección a la que se refiere el presente documento[[5]](#footnote-5):

* Las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos se aplican con referencia a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren dentro de su territorio y a los que estén por otro concepto sujetos a su jurisdicción.
* El principio de no discriminación, en todas sus manifestaciones, se aplica a todos los aspectos del trato de los niños, niñas y adolescentes separados/as y no acompañados/as. En particular, prohíbe toda discriminación basada en la situación de no acompañado o separado del niño, niña y adolescente o en su condición de refugiado, solicitante de asilo o migrante.
* El interés superior del niño, niña y adolescente debe ser la consideración primordial en la búsqueda de soluciones a corto y a largo plazo.
* Debe velarse por el respeto y garantía irrestricta del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo del niño, niña y adolescente en todas las conductas llevadas a cabo por la autoridad.
* Se debe recabar y tener debidamente en cuenta los deseos y las opiniones del niño, niña y adolescente, tomando en cuenta su edad y madurez.
* Se deben respetar íntegramente las obligaciones de no devolución resultantes de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y de refugiados y, en particular, deben atenerse a las obligaciones recogidas en el artículo 33 de la Convención de 1951 sobre los Refugiados y en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura.
* Se debe proteger el carácter confidencial de la información recibida con referencia al menor no acompañado o separado, de acuerdo con la obligación de proteger los derechos del niño, con inclusión del derecho a la intimidad.
* Debe respetarse el principio de no re victimización. Este se entiende como el hecho de violentar o dañar al niño, niña o adolescente al prestar el servicio consular en su función de protección y atención, es decir que el apoyo que se brinde no suponga un nuevo daño y una nueva frustración.
* Se debe evitar la criminalización de la migración. Los niños, niñas y adolescentes no deben ser ni sancionados, ni etiquetados por el hecho de migrar o huir de su país de origen.
* Se debe garantizar la unidad familiar y la no separación de los niños de su padre y madre, salvo para proteger su interés superior a partir de la decisión de una autoridad competente.
* Se debe velar por el cumplimiento y respeto de las garantías de debido proceso legal. Esto se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos y ser oídos. Las garantías incluyen el derecho a expresar su opinión y que se tome en cuenta la misma, el acceso a los sistemas de justicia del Estado, el derecho a un intérprete (que le hablen en su propio idioma), el derecho a asistencia letrada, a la tutela en caso de estar no acompañados o separados, entre otros.
* Se debe garantizar la presunción de minoría de edad. En el caso en que no se pueda establecer la minoría de edad de la persona migrante no acompañada y separada de su familia o exista duda razonable sobre su edad o de la veracidad de sus documentos de identificación personal o de viaje, se presumirá la minoría de edad.
* La privación de libertad de un niño, niña o adolescente nunca podrá llevarse a cabo para cumplir con fines migratorios, al existir medidas menos gravosas para proteger su interés superior.

## **E. Sobre el derecho a la información sobre la asistencia consular**

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en su artículo 5, establece, entre otras, que parte de las funciones consulares deben consistir en:

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.

El artículo 36.1.a de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares explicita de manera específica el derecho de comunicación de la persona extranjera con su consulado:

Artículo 36

COMUNICACION CON LOS NACIONALES DEL ESTADO QUE ENVIA

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

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

En su Opinión Consultiva 16/99, la Corte Interamericana de Derechos Humanos analizó las normas citadas, concluyendo que “la comunicación consular tiene un doble propósito: reconocer el derecho de los Estados de asistir a sus nacionales a través de las actuaciones del funcionario consular y, en forma paralela, reconocer el derecho correlativo de que goza el nacional del Estado que envía para acceder al funcionario consular con el fin de procurar dicha asistencia”[[6]](#footnote-6).

El derecho a la comunicación consular debe identificarse, más allá que como una facultad irrestricta del Estado de nacionalidad, como un derecho de la persona. En consecuencia, “el ejercicio de este derecho sólo está limitado por la voluntad del individuo, que puede oponerse “expresamente” a cualquier intervención del funcionario consular en su auxilio.

En el caso en que la persona solicite una medida de protección internacional[[7]](#footnote-7), se aplicará como *lex specialis* la rama del derecho internacional correspondiente[[8]](#footnote-8), como lo es por ejemplo el derecho internacional de los refugiados[[9]](#footnote-9). Dentro de este marco regulatorio, “con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes de asilo que puedan estar en riesgo, el procedimiento debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud, así como el principio de confidencialidad”[[10]](#footnote-10), y de no devolución.

En el caso de la niñez migrante o refugiada, la detención con fines migratorios nunca va a ser una medida idónea para proteger el interés superior del menor. En este sentido se ha indicado que:

los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas o niños no acompañados o separados para cautelar los fines de un proceso migratorio ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar y permanecer en un país, en el hecho de que la niña o el niño se encuentre solo o separado de su familia, o en la finalidad de asegurar la unidad familiar, toda vez que pueden y deben disponer de alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño[[11]](#footnote-11).

Dejando claro lo anterior, cuando las personas extranjeras se encuentren en la práctica en detención, el derecho de la persona a ser informada sin dilación sobre la posibilidad de la comunicación consular subsiste (apartado b del artículo 36.1 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares).

El apartado c) del artículo 36.1 complementa lo anterior señalando que, siempre y cuando exista el consentimiento de la persona extranjera, los funcionarios consulares tienen el derecho de visitar a los nacionales de su país que se hallen en detención.

Como un derecho individual de la persona extranjera, el cumplimiento del Estado receptor del deber estatal correspondiente al derecho a la comunicación consular no está sujeto al requisito de *protesta previa* del Estado de nacionalidad[[12]](#footnote-12).

En el caso particular de la niñez migrante y/o en necesidad de protección internacional no acompañada o separada, los Estados deben de adoptar, en los procedimientos que les afecten, acciones para prevenir y revertir los efectos de la vulnerabilidad de forma prioritaria y con salvaguardas estrictas de protección. Lo anterior con la finalidad de que puedan gozar y ejercer plenamente, y sin excepciones, sus derechos en condiciones de igualdad[[13]](#footnote-13).

La Observación General No.6 del Comité de los Derechos del Niño indica que “tan pronto como se determine la condición de niño no acompañado o separado de su familia, corresponderá al Estado de recepción nombrar un tutor o asesor que desempeñarán sus funciones hasta que el niño llegue a la mayoría de edad o abandone permanentemente el territorio o la jurisdicción del Estado”[[14]](#footnote-14).

Así, “(e)l tutor o asesor tendrá los conocimientos necesarios especializados en atención de la infancia, para que los intereses del niño estén protegidos y sus necesidades”[[15]](#footnote-15). Cuando el niño, niña o adolescente sea parte en procedimientos de asilo, además del tutor, debe nombrársele un representante legal[[16]](#footnote-16).

Dentro de este marco, durante la etapa inicial de identificación y evaluación por parte de las autoridades del país de recepción, se debe determinar si existe algún elemento que evidencie o niegue alguna necesidad de algún tipo de protección internacional, asegurando la protección de los datos personales[[17]](#footnote-17), inclusive frente a la autoridad consular del país de nacionalidad del niño, niño o adolescente.

Por otra parte, la información relativa al paradero del niño, niña o adolescente sólo podrá ser retenida frente a sus padres cuando lo requiera la seguridad de la persona menor de edad o se realice por su "interés superior"[[18]](#footnote-18).

La comunicación consular podrá llevarse a cabo (i) si se fundamenta de manera estricta en el cumplimiento del interés superior del menor, con garantías plenas de que su seguridad no se pone en riesgo, (ii) si el agente de persecución es un particular que actúa sin tener la aquiescencia o tolerancia del Estado, (iii) si se asegura la consulta, la participación activa y el derecho de ser oído del niño, niña o adolescente en conjunto con su tutor y representante legal, y se toma significativamente en cuenta su opinión en la decisión de ejercer ese derecho, todo en función de su edad y madurez[[19]](#footnote-19).

En caso de duda en este sentido, debe privilegiarse la aplicación estricta del principio de protección de los datos personales frente a las autoridades consulares.

Si se decidiese llevar a cabo la comunicación con el consulado a partir del interés superior del menor, el artículo 37.b de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares indica que el Estado que recibe debe “comunicar sin retraso, a la oficina consular competente, todos los casos en que el nombramiento de tutor o de curador sea de interés para un menor o un incapacitado nacional del Estado que envía. El hecho de que se facilite esa información, no será obstáculo para la debida aplicación de las leyes y reglamentos relativos a esos nombramientos”.

# **3. estandares básicos para la intervención del personal consular**

Los siguientes son los pasos esenciales para una debida protección consular una vez el niño, niña o adolescente migrante y/o en necesidad de protección internacional ha iniciado comunicación con la oficina consular de su país, en el entendido de que se han cumplido los parámetros de la secciones previas de este documento[[20]](#footnote-20).

## **La entrevista consular**

1. ***Previamente a la entrevista***

a.1 La persona encargada de realizar los pases o documentos de viaje u otra documentación administrativa, no será la misma persona que entreviste a los niños, niñas y adolescentes. Las personas del equipo consular que llevarán a cabo la identificación de situación de vulnerabilidad y por lo tanto las entrevistas tienen que tener una serie de actitudes caracterizadas por:

* Flexibilidad
* Creatividad
* Capacidad de ponerse en el lugar e imaginación de un niño, niña o adolescente
* Compromiso
* Paciencia,
* No actuar de manera autoritaria
* Comprensión del contexto del que vienen los niños, niñas y adolescentes,
* Adaptación al ritmo de los niños y las niñas, responder al lenguaje de los niños o las niñas y responder a su lenguaje verbal y no verbal.

a.2 Se deben observar las condiciones generales del niño, niña o adolescente. Esto incluye:

* Observar las condiciones físicas en que se encuentra la niña, niño o adolescente. Las y los agentes consulares deberán registrar la descripción general de la niña o niño, color y tipo de ropa, y cualquier seña particular que ayude a identificarlo durante la entrevista e inmediatamente después. Deberá consignar, como mínimo, lo siguiente:
  + ¿Presenta heridas o lesiones visibles?
  + ¿Presenta moretones?
  + ¿Presenta dificultades para caminar?
  + ¿Se observa cansada/o?
  + ¿Está visiblemente somnolienta/o?
  + ¿Su ropa es inadecuada para el clima que se presenta? (por frío o por calor extremos)
  + ¿Existen condiciones mínimas para realizar la entrevista?
* Obtener información esencial como por ejemplo lo relativo a su edad (para lo cual no sólo debe tenerse en cuenta el aspecto físico del individuo, sino también su madurez psicológica), sexo, orientación sexual y/o identidad de género, identidad de los padres y otros hermanos y la nacionalidad de éstos, las razones citadas para salir de su país, aspectos particulares de vulnerabilidad, en especial relativos a la salud, y de índole física, psicosocial y material.
* Adaptar la entrevista a los factores sensibles de edad (diferencia entre infancia y adolescencia), género y/o diversidad. Determinar el sexo del/la funcionario/a consular a realizar la entrevista previa consulta con el niño, niña o adolescente, su tutor, y su representante legal a partir del interés superior del niño.
* Considerar de la información disponible previo a la entrevista si existen posibles necesidades de protección internacional (como refugiados u otro tipo de riesgo en caso de devolución) o si la persona podría ser víctima de trata o encontrarse en riesgo de ser víctima de trata.
* Tomar en cuenta previsiones para considerar las formas no verbales de comunicación (tales como el juego, la expresión corporal y facial, el dibujo y la pintura), mediante las cuales las y los infantes demuestran capacidad de comprender, elegir y tener preferencias.
* Determinar en qué condiciones de detención se ha encontrado el niño, niña o adolescente, los tiempos de detención.
* Tomar en cuenta de previo al inicio de la entrevista la posibilidad de trauma o de mecanismos psicológicos de defensa por parte del niño, niña o adolescente y la manera de encauzar la entrevista de la manera más idónea.
* Cuando el niño, niña o adolescente hable un idioma extranjero / o un idioma de un pueblo indígena, los Consulados deben tener personal técnico consular originario de los Pueblos Indígenas, en su defecto, saber cómo recurrir a traductores o intérpretes destinados para las entrevistas que además deberán estar debidamente formados/capacitados y sensibilizados en la técnica y los objetivos de la entrevista consular.

a.2 Se debe escoger un lugar idóneo para la entrevista y una duración adecuada de la misma. Esto incluye:

* El contexto de la entrevista tiene que inspirar confianza, de modo que la niña, niño o adolescente pueda estar seguro/a de que la persona que dirige la entrevista está dispuesta a escucharlo/la y tomar en consideración seriamente lo que haya decidido comunicar.
* En caso de que el niño, niña o adolescente pudiese estar acompañado/a o haber ingresado con un/a traficante, debe evitarse el contacto con esta persona.
* Se debe poner el tiempo y los recursos necesarios a disposición de las niñas, niños y adolescentes para que se preparen en forma apropiada y tengan confianza y oportunidad para aportar sus opiniones.
* Debe efectuarse en un ambiente que otorgue garantías de seguridad y privacidad y que no sea intimidatorio, hostil, insensible, así como encontrarse a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género.
* Teniendo en cuenta que el ritmo de la entrevista debe adecuarse a las habilidades cognitivas y emocionales de cada niña, niño o adolescente. Debe dedicarse a la entrevista un tiempo amplio que permita tener mayores posibilidades de obtener información completa sin re-victimizar a la niña, niño o adolescente. En algunos casos se requiere entablar confianza y proporcionar información antes de considerar aspectos que puedan resultar dolorosos.
* Cuando por razones ajenas al personal de la oficina consular hubiera poco tiempo disponible para realizar la entrevista, se sugiere lo siguiente para hacer más eficiente la intervención:
  + Garantizar que la niña, niño o adolescente sepa que puede pedir ayuda y que la o el oficial consular buscará cómo encauzar la atención que sea necesaria.
  + Al detectar alguna situación particular que amerite medidas de protección, es preferible obtener los datos necesarios para encauzar la misma e intentar abordar los puntos restantes con posterioridad –siempre que las condiciones lo permitan.
  + Siempre debe registrarse la opinión de la niña, niño o adolescente sobre lo que desea o necesita.

1. ***Inicio de la entrevista***

* Es aconsejable dar inicio a la entrevista debe darse con una plática distensante sobre algún tema que pueda resultarle agradable con el fin de permitir “romper el hielo”.
* Se debe buscar generar una conversación en lugar de solamente una formulación de preguntas o un interrogatorio.
* Es recomendable utilizar frases cortas o una sola idea por frase y propiciar el lenguaje simple y la no utilización de tecnicismos.
* Debe explicarse a la niña, niño o adolescente el objetivo de la entrevista, el rol de los consulados, y cómo funcionará, anticipando cualquier cosa que previsiblemente podrá causarle temor o angustia. Debe explicarse que para poder cumplir con la labor de protección que debe ejercer la oficina consular es necesario hacerle algunas preguntas y anotar sus respuestas porque éstas son importantes.
* Con el fin de no generar falsas expectativas, se debe explicar que el consulado buscará incidir para que se tome la decisión más conveniente, pero que las autoridades del país receptor son las que toman las decisiones migratorias. Debe también comentársele que el personal consular buscará ayudarle en cualquier independientemente de la decisión sobre su situación migratoria.

1. ***Desarrollo de la entrevista***

c.1 Se debe primero brindarinformación al niño, niña o adolescente, para luego preguntar*.* Debe tomarse en cuenta lo siguiente:

* Debe recordarse que el objetivo primordial de la entrevista es detectar necesidades de protección y asistencia para que éstas puedan ser encauzadas adecuadamente.
* Se recomienda iniciar la conversación contando primero lo que hace la oficina consular, dándole información útil al niño, niña o adolescente.
* Es recomendable utilizar el trayecto de la niña, niño o adolescente como el escenario concreto para la entrevista, para evitar que se perciba la misma como un interrogatorio.
* El personal consular debe escuchar. Escuchar implica entender lo que quiere transmitir el niño, niña, adolescente, y abrir un espacio donde las personas compartan sus experiencias dolorosas y puedan ser escuchadas sin ser juzgadas.
* La escucha responsable: Este tipo de escucha es aquella en la cual adquirimos una gran responsabilidad en el sentido de qué hacer con la información obtenida, cuáles son las acciones legales y de protección pertinentes, y los apoyos y la asistencia humanitaria que se necesitan.
* Conforme se habla del trayecto, la persona que entrevista puede brindar información sobre otras niñas, niños y adolescentes que ha conocido. La entrevista debe buscar establecer un proceso en donde al brindar información, el oficial invita a la niña, niño o adolescente a proporcionarla también.
* Es posible deducir que la persona está pasando o ha pasado por una situación traumática de la que no está en condiciones de hablar si al abordar algunos temas-como por ejemplo haber sido víctima de violencia –se verifica ansiedad, duda, confusión o miedo.
* Los funcionarios deben aplicar primeros auxilios psicológicos cuando se requieran, los cuales pueden ser llevados a cabo por personal debidamente capacitado sin necesidad de ser un profesional en la materia.
* En casos donde puedan existir impactos psicológicos y emocionales, se sugiere implementar la estrategia de ofrecer objetos concretos y manipulables para canalizar la angustia mientras se sostiene la conversación e intentar mostrar empatía a la situación que está viviendo.
* Debe valorarse si es realmente necesario o útil obtener detalles sobre las vivencias de las niñas, niños y adolescentes. La narración de algunos detalles puede ser re-victimizante y perjudicial, tomando en cuenta que en momentos posteriores deberá narrar estos eventos con el personal especializado que le brinde protección y asistencia en el país receptor. Debe explicársele que será importante hablar de esas cosas con la persona especializada.
* Cuando sea posible, se le debe proporcionar al niño, niña o adolescente información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes.
* Deben contar con toda la información pertinente y en su propio idioma acerca de sus derechos, los servicios disponibles y los procesos migratorios y de asilo si fuese el caso.

c.2 Se debe preguntar y registrar la opinión de la niña, niño o adolescente sobre lo que necesita y desea. Debe tomarse en cuenta lo siguiente:

* Debe informarse al niño, niña o adolescente sobre su derecho a expresar su opinión directamente o por medio de un/a representante en todos los asuntos que lo afecten y, en particular, en todo procedimiento judicial y administrativo de adopción de decisiones.

1. ***Cierre de la entrevista***

* El objetivo del cierre de la entrevista debe ser, además de poner fin a la misma, y propiciar el “rescate emocional” del niño, niña o adolescente.
* Se debe agradecer a la niña, niño o adolescente por haber compartido su historia. Debe cerrarse con mensajes que transmitan el valor de la persona y la empatía hacia sus expectativas, con el fin de contrarrestar los sentimientos de fracaso, impotencia, falta de opciones, incertidumbre y angustia presentes en la realidad psicológica de niñas, niños y adolescentes en estas condiciones. Ello sin prometer resultados que se encuentren fuera de las manos de las autoridades consulares.
* Se deben describir los pasos a seguir que se conozcan en ese momento con transparencia y claridad (tanto lo que le va a suceder a la niña, niño o adolescente como a su familia u otras personas adultas significativas en el caso de que se tenga esta información).

## **B. Acciones de protección**

El objetivo de la entrevista consular y de la intervención consular en general debe ser determinar, de manera sustentada, los riesgos y las necesidades de protección y asistencia del niño, niña o adolescente, y definir las acciones pertinentes para garantizar el respeto y ejercicio de sus derechos. Las recomendaciones realizadas deben siempre tomar en cuenta el enfoque de género, edad y diversidad, y adecuar las medidas propuestas a la necesidad diferenciada de cada niño, niña o adolescente según su madurez, particularmente cuando la persona haya sido expuesta a violencia y/o discriminación.

La autoridad consular debe elaborar las recomendaciones pertinentes y remitirlas a la autoridad o autoridades competentes de la protección del niño, niña o adolescente en el Estado receptor. La intervención consular en este sentido puede ser clave para dar continuidad a la “cadena de protección” para resguardar los derechos de la niñez durante todo el ciclo migratorio.

Es muy importante tener en cuenta la información sobre el lugar de origen de la persona, lo que motiva su migración, lo vivido en su trayecto migratorio, y su opinión y deseo, para elaborar las recomendaciones puntuales.

Las recomendaciones deben señalar propuestas concretas aplicables a cada caso, y a partir del interés superior del niño, como por ejemplo el ingreso a programa específicos de protección a la infancia en el Estado receptor, a programas de protección de víctimas o posibles víctimas de trata o explotación, la remisión y apertura de procedimientos de asilo o para determinar alguna necesidad de protección internacional, el acogimiento en un albergue asistencial, la apertura de algún proceso de justicia, la “entrega” a un/a familiar en territorio del Estado receptor, la repatriación, etc.

Así, las recomendaciones de protección a proponer deben de tomar sustentadas en los siguientes elementos:

* Acceso Igualitario y efectivo a la justicia: derecho a protección adecuada y acceso a servicios jurídicos y de tutela al encontrarse no acompañados o separados.
* Posibilidad de alojamiento seguro y adecuado que atienda las necesidades de la niñez no acompañada o separada.
* Acceso a atención primaria de salud y psicológica tomando en cuenta la opinión del niño, niña y/o adolescente en las medidas a llevar a cabo.
* Derecho a que los procedimientos judiciales en que tomen parte no redunden en desmedro de sus derechos, su dignidad, ni su bienestar físico o psicológico.
* Derecho a recibir asistencia letrada o de otra índole en los procedimientos en los que sus derechos puedan ser afectados.
* Recibir protección frente a daños, amenazas o actos de intimidación por parte de tra­tantes, traficantes y personas asociadas a ellos o quienes puedan afectar los derechos del niño, niña o adolescente. Con este fin no debe revelarse en público su identidad y se debe respetar y proteger su privacidad ante todo.
* Acceder a los sistemas de asilo o de otro tipo de protección complementaria en caso de requerir protección internacional.
* Para el caso de las víctimas de la trata de personas, que el retorno se haga de forma voluntaria y en condiciones de seguridad es un imperativo. Se debe analizar la opción de residir permanentemente en el país de destino o la de reasentarlos en un tercer país en condiciones especiales, que impidan represalias y ser nuevamente objeto de trata.
* Derecho a ser escuchadas/os, a expresarse libremente y a ser consultados/as en la solu­ción de los problemas que les afecten.

Es vital asimismo que las oficinas consulares transmitan la información del caso y las recomendaciones elaboradas con el fin de que se dé un seguimiento informado del caso y puedan llevarse a cabo las medidas de protección adecuadas a favor del niño, niña o adolescente en caso de que fuera repatriado/a su país de origen.

# **4. Recomendaciones finales**

A partir de los estándares anteriormente expuestos, se realizan las recomendaciones siguientes con el fin de dar seguimiento al esfuerzo de la CRM por atender las necesidades de protección y asistencia de los niños, niñas y adolescentes migrantes y/o en necesidad de protección internacional, particularmente en el marco de intervención consular:

1. Que la Secretaría Técnica de la CRM transmita el presente documento a los Estados miembros de la Conferencia, tomando en cuenta a aquellas instituciones que forman parte del Comité Ad Hoc en materia de Niñez y Adolescencia Migrante y Refugiada.
2. Que se convoque a un proceso de análisis y validación del contenido de los estándares expuestos en el presente documento, tomando en cuenta a las autoridades migratorias, de relaciones exteriores, consulares y de protección a la infancia de los Estados miembros de la CRM.
3. Que se analice por parte de los Estados miembros de la CRM, dentro del marco del Grupo Regional de Consulta sobre Migración (GRCM) y la Reunión Viceministerial, la pertinencia de adoptar los estándares propuestos como un documento propio de la CRM.
4. Que se analice por parte de los Estados miembros de la CRM la pertinencia de incorporar y llevar a la práctica en su ordenamiento interno los estándares de protección consular propuestos en este documento.
5. Que se inicie un proceso sostenido de difusión, sensibilización y capacitación, tanto nacional como regional, de estos estándares de intervención consular entre los actores institucionales pertinentes con el fin de llevar a la práctica las acciones propuestas.

1. Ver OIM: Migración irregular y flujos migratorios mixtos: Enfoque de la OIM. Nonagésima Octava Reunión. MC/INF/297. 19 de octubre de 2009. Pág. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Observación General No. 6, Comité de los Derechos Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 39º período de sesiones (2005), U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (2005), párr.3. [↑](#footnote-ref-2)
3. CRM. Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad. (Junio, 2013), pág.2. [↑](#footnote-ref-3)
4. La primera en Ciudad de Guatemala (28 y 29 de agosto de 2014), la segunda en Ciudad de México (15 y 16 de abril de 2015) y la tercera en San Salvador (18 y 19 de agosto de 2015). [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, págs. 7-10. [↑](#footnote-ref-5)
6. **Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr.80.** [↑](#footnote-ref-6)
7. Por protección internacional se entiende aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva. Si bien la protección internacional del Estado de acogida se encuentra ligada inicialmente a la condición o estatuto de refugiado, las diversas fuentes del derecho internacional -y en particular del derecho de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario-, revelan que esta noción abarca también otro tipo de marcos normativos de protección. La expresión protección internacional comprende: (a) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en los convenios internacionales o las legislaciones internas; (b) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; (c) la protección recibida por cualquier extranjero con base en las obligaciones internacionales de derechos humanos y, en particular, el principio de no devolución y la denominada protección complementaria u otras formas de protección humanitaria, y (d) la protección recibida por las personas apátridas de conformidad con los instrumentos internacionales sobre la materia. Ver **Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr.37.** [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver **Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218,** cita. 105. [↑](#footnote-ref-8)
9. Comprendido por los instrumentos de Naciones Unidas en la materia, como lo son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Ver **Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párrs. 138 y 139.**  [↑](#footnote-ref-9)
10. Ver Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Procesos de asilo (Procedimientos de asilo justos y eficientes). Consultas globales sobre protección internacional, UN. Doc. EC/GC/01/12, publicado el 31 de mayo de 2001, párr. 50(m). Ver también, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Directrices sobre protección internacional No. 5: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados] (traducción de la Secretaría de la Corte), UN Doc. HCR/GIP/03/05, 4 de septiembre de 2003, párr. 33. [↑](#footnote-ref-10)
11. Op.cit.Corte **IDH. Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14,** párr.160. [↑](#footnote-ref-11)
12. Op.cit. **Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99, párr.89.** [↑](#footnote-ref-12)
13. Ibíd. [↑](#footnote-ref-13)
14. Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párr. 33. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibíd. La Observación General plantea además que “El tutor estará autorizado a asistir a todos los procedimientos de planificación y adopción de decisiones, incluidas las comparecencias ante los servicios de inmigración y órganos de recurso, los encaminados a definir la atención del menor y buscar una solución duradera. El tutor o asesor tendrá los conocimientos necesarios especializados en atención de la infancia, para que los intereses del menor estén protegidos y sus necesidades en materia jurídica, social, sanitaria, psicológica, material y educativa, etc., debidamente satisfechas”. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ibíd., párr.36. [↑](#footnote-ref-16)
17. Op.cit.Corte **IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14,** párr.86. [↑](#footnote-ref-17)
18. Op.cit. Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº 6, párr.30. [↑](#footnote-ref-18)
19. Op.cit.Corte **IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14,** párr.282. [↑](#footnote-ref-19)
20. Para la elaboración de esta sección se ha tomado como documento de referencia base el “Protocolo para la atención consular de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados”. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, 2015. Para casos cuando se sospecha trata de personas, favor referirse al Manual de Actuación en Materia de Trata de Personas para las Secretarias y Ministerios de Relaciones Exteriores de Centroamérica y México. [↑](#footnote-ref-20)