



# 129ª ASAMBLEA DE LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA

Y REUNIONES CONEXAS

Ginebra, 7- 9 de octubre de 2013

---

Asamblea

Punto 3

A/129/3(c)-R.2

2 de setiembre de 2013

## EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, EN PARTICULAR LOS NIÑOS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS, Y EN LA PREVENCIÓN DE SU EXPLOTACIÓN EN SITUACIONES DE GUERRA Y DE CONFLICTO

*Documento de trabajo presentado por  
la Sra. Gabriela Cuevas Barrón (México), co-Relatora*

### Introducción

1. La migración internacional es un fenómeno social que ha ido en aumento en los últimos años y se encuentra presente en la agenda nacional, regional e internacional de los países que conforman la UIP, sobre todo a partir del 2006, año en que se realizó un Diálogo de Alto nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, organizado por la Asamblea de las Naciones Unidas.

2. En ocasión del *Día Internacional del Migrante 2012*, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, señaló que la migración es una cuestión de alcance mundial y anunció que en 2013 la Asamblea General de las Naciones Unidas realizaría su Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre el tema, brindando la oportunidad a los Estados Miembros de discutir las medidas para facilitar la movilidad laboral, fomentar el desarrollo sostenible y proteger los derechos de los migrantes, particularmente de las mujeres y los niños.

3. Según las cifras estimadas por las Naciones Unidas, la cantidad de migrantes internacionales aumentó de 155 millones anuales en 1990, a 214 millones en 2010.<sup>1</sup> Y se calcula que 33 millones de los migrantes internacionales tienen menos de 20 años de edad, lo que representa 15% del total de la población migrante internacional.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Boletín de Prensa, 19 de abril de 2013.

<sup>2</sup> *La Travesía. Migración e infancia*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México, Noviembre de 2011.

4. Entre la población de migrantes que tienen menos de 20 años, el grupo entre 15 y 19 es el más grande representando 33% de ese total, seguido del grupo de entre 10 y 14 años que suma alrededor del 27%, mientras que los grupos entre 5 y 9 años, y de 0 a 4 años representan 23% y 17%, respectivamente.<sup>3</sup>

5. Los migrantes menores de 20 años constituyen el mayor grupo de la población migrante total en África (24%), seguido del Caribe, Centro y Sudamérica (18%), Asia (16%), Europa y Norteamérica (4%) y Oceanía (4%).<sup>4</sup>

## Definiciones

6. La Observación General No. 6 del Comité de los Derechos del Niño sobre Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, establece que los niños, niñas y adolescentes no acompañados son aquellos que están separados de su madre y su padre, así como otros parientes, y no están al cuidado de una persona adulta a la que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.

7. De acuerdo con los *Lineamientos regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación* (2009), se entenderá como niño, niña y adolescente migrante no acompañado a toda persona menor de 18 años de edad.

## Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y casos representativos

8. Hay numerosas razones y motivos por los que migran los niños, niñas y adolescentes: desde factores individuales y familiares hasta comunitarios, nacionales y globales. Hay quienes migran para acceder a una mejor educación o mejores oportunidades laborales, de salud y de vida; otros lo hacen para reunirse con sus familiares y muchos más se ven obligados a migrar para escapar de la violencia familiar, los conflictos sociales, las guerras y la pobreza.

9. Los niños, niñas y adolescentes pueden ver violentados sus derechos no sólo al ser detenidos por las autoridades migratorias, sino también durante su travesía para llegar al país de destino, o bien durante los procesos de repatriación o de retorno a los lugares de origen. En general, pueden ser víctimas de violencia motivada por su condición migratoria irregular, son vulnerables ante la xenofobia, la discriminación y el acoso policíaco, y también están expuestos a situaciones que ponen en riesgo su vida y su desarrollo como la explotación y los abusos sexuales, el reclutamiento en fuerzas armadas, el trabajo infantil y la privación de la libertad.

---

<sup>3</sup> *Children, Adolescents and Migration: Filling the Evidence Gap*, UNICEF Division of Policy and Practice with the support of the United Nations Population Division/DESA, UNDP Special Unit for South-South Cooperation and the University of Houston, June 2010, p. 4.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

10. De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, la niñez migrante no tiene acceso a la alimentación, al cobijo, a la vivienda, a los servicios sanitarios y a la educación. Las niñas, en específico, están expuestas a la violencia de género y a la violencia doméstica.

11. Alrededor de seis millones de personas han emigrado dentro de América Latina y el Caribe y unos 25 millones han emigrado desde la región hacia Estados Unidos y Europa. Aunque no se conoce con exactitud el número de niños migrantes, se estima que en esta región una de cada cinco personas que emigran es un niño, niña o un adolescente.<sup>5</sup> Según la Organización Internacional para las Migraciones, aunque el 80% de los niños y niñas de entre 12 y 14 años viajan con un tutor, casi el 50% de los niños y niñas de entre 15 y 17 años cruzan solos las fronteras.<sup>6</sup>

12. Por lo que hace a Europa, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señala que durante los últimos diez años, los niños y niñas no acompañados han representado entre el 4 y el 5 por ciento de todos los solicitantes de asilo en la Unión Europea. Cada año, alrededor de 10 mil niños migrantes no acompañados solicitan asilo en alguno de los países que la conforman y lo hacen huyendo de la mala situación socioeconómica de sus países, de los conflictos y las guerras, así como de la trata de menores con fines de explotación sexual o laboral.<sup>7</sup>

13. De acuerdo al Estudio comparado sobre la situación y el tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en seis países de Europa, publicado por el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil en 2007, las principales nacionalidades de origen de los niños, niñas y adolescentes son los siguientes: España e Italia son países de destino para los menores marroquíes; Italia y Francia, y en menor medida España, son polos de atracción de los menores que provienen de Rumanía. A Bélgica llegan menores procedentes de la República del Congo y Rumanía. Los niños que llegan a Reino Unido provienen de zonas afectadas por conflictos armados o en búsqueda de mayores libertades y oportunidades (Afganistán e Irán), y en el caso de Alemania, los menores de Vietnam que ingresan han sido víctimas de explotación sexual o laboral.

14. Por lo que hace al continente africano, se estima que su población joven se verá afectada particularmente por el fenómeno migratorio. Estadísticas de la ONU señalan que en la década de 2010 a 2020 los niños y niñas de entre 10 y 14 años llegarán a 27 millones, muchos de los cuales lo harán en áreas rurales y siendo adolescentes, por lo que buscarán emigrar en búsqueda de mejores oportunidades a cualquier lugar.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> *Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Desafíos, 2010, p. 6.

<sup>6</sup> *Niños, niñas y adolescentes: riesgos y cuestiones relacionadas con la migración*, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, 2009, p. 3

<sup>7</sup> *Caught in a net. Unaccompanied migrant children in Europe*, Human Rights Watch, 2012, pp. 3-4

<sup>8</sup> *Migration and child labour. Essentials*, ILO's International Programme on the Elimination of Child Labour, International Labour Office, mayo 2011.

15. Los datos migratorios desagregados a nivel mundial por género señalan que el número de varones migrantes menores de 20 años sobrepasa el número de mujeres migrantes. En el año 2010, por cada 100 varones migrantes había 94 mujeres.<sup>9</sup>

#### La protección de sus derechos

16. De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los instrumentos de control fronterizo se han endurecido durante los últimos años. Esto ha provocado que los migrantes indocumentados intenten transitar por zonas más riesgosas y poniéndose en manos de traficantes de personas.

17. Ante esta problemática, en el Informe presentado por el entonces Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (2009), el Sr. Jorge Bustamente, se recomendó a los Estados la revisión de sus leyes y políticas nacionales y regionales para armonizarlas con el marco jurídico internacional a fin de proteger de manera efectiva los derechos humanos de los migrantes y, en particular, de los niños, niñas y adolescentes. Del mismo modo, el Relator invitó a los Estados a establecer acuerdos bilaterales y multilaterales basados en las normas internacionales vigentes y a intensificar la cooperación en el plano regional para proteger a los niños migrantes, en especial a los que no van acompañados.

18. Al respecto, es importante recordar que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) considera como principios jurídicos para garantizar los derechos de la infancia los siguientes: el principio de interés superior del niño; el principio de no discriminación; el derecho a la participación; el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; el principio de unidad familiar; el derecho a la protección contra la violencia; el principio de no devolución y la garantía del debido proceso. Todos ellos se encuentran contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

19. El actual Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, François Crépeau, exhortó a los gobiernos a crear medidas para garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes y velar porque la legislación no permita la privación de libertad de los menores no acompañados, enfatizando que esta privación sólo debe permitirse como medida de último recurso y en un periodo breve, atendiendo al principio de interés superior del niño. Además, el Relator recomendó que los niños, niñas y adolescentes en situación de detención administrativa se encuentren separados de las personas adultas a menos que puedan ser alojados con parientes en instalaciones separadas y, del mismo modo, proporcionarles alimento, ropa de cama, asistencia médica, garantizándoles el acceso a la educación y a las actividades recreativas al aire libre.

---

<sup>9</sup> Children, Adolescents and Migration: Filling the Evidence Gap, UNICEF Division of Policy and Practice with the support of the United Nations Population Division/DESA, UNDP Special Unit for South-South Cooperation and the University of Houston, June 2010, p. 3.

20. A nivel regional, es importante señalar que se han dado avances significativos en esta materia. En América, los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)<sup>10</sup> elaboraron en 2009 los “Lineamientos Regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en caso de repatriación”, en los que se contemplan medidas para la atención de este grupo vulnerable; su protección en el proceso de repatriación; la comunicación y la coordinación de las instituciones responsables de la repatriación; el traslado de los menores no acompañados y otras medidas como la promoción de asistencia técnica y las campañas de concientización y sensibilización al público sobre los riesgos que trae consigo la migración irregular internacional.

21. En la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros, Ministras y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia realizada en Montevideo, Uruguay, el 6 y 7 de octubre de 2006 se aprobó la *Declaración de Montevideo* mediante la cual los funcionarios acordaron incorporar en los sistemas de protección y promoción social integrales, a las niñas, niños y adolescentes no acompañados que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social; combatir las principales causas de las migraciones; que los países iberoamericanos asuman el compromiso de capacitar y sensibilizar en materia de derechos humanos a los funcionarios encargados de interactuar con los menores y sus familias; y que establezcan lineamientos regionales consensuados, sistemas de información y protocolos para la protección especial en los casos de retorno de los niños(as) y adolescentes, víctimas de trata de personas, así como promover reformas, adecuaciones y armonizaciones legislativas tendientes a garantizar el acceso a los sistemas de protección social y servicios básicos para niños(as), adolescentes migrantes y sus familias, en igualdad de condiciones que el conjunto de la población.

22. En el caso europeo, a través de la Resolución del Consejo de la Unión Europea del 26 de junio de 1997 sobre los menores no acompañados nacionales de países terceros (97/C 221/03) se establecen las garantías mínimas para todos los niños, niñas y adolescentes no acompañados que incluyen la obtención de información relacionada con la identidad y la situación del menor a través de una entrevista; localizar el lugar de residencia de los familiares; que el menor esté representado por un tutor legal o una organización nacional encargada del cuidado de los menores, así como tener acceso a los servicios educativos y de salud. En dicha resolución, también se contempla el procedimiento de asilo, en el que se menciona que los Estados miembros deberían dar un tratamiento urgente a la tramitación de las solicitudes de asilo, tomando en cuenta las necesidades específicas de los niñas, niñas y adolescentes.

23. En junio de 2009 mediante su comunicación 262 (2009), la Comisión Europea presentó la futura evolución de la estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de la infancia y anunció un Plan de acción sobre los menores no acompañados. Para fines de diciembre del mismo año, el Consejo Europeo aprobó el Programa de Estocolmo “Una

---

<sup>10</sup> La CRM es un foro regional multilateral donde se discuten los asuntos migratorios. Los países miembros de la Conferencia son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano” en el cual se hace mención del plan de acción que combina medidas dirigidas a la prevención, la protección y la asistencia al retorno de los menores no acompañados.

24. Cabe señalar que en mayo de 2010 la Unión Europea aprobó el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014) que incluye medidas respecto a la prevención de la migración insegura y la trata de seres humanos; a la recepción y garantías procesales en la Unión Europea que contempla la necesidad de introducir enmiendas o un instrumento específico que establezca normas comunes referentes a la tutela, la representación legal, el alojamiento, los servicios educativos y la atención médica para los menores, así como la búsqueda de soluciones duraderas, tales como el retorno y la reintegración en el país de origen; la concesión del estatuto de protección internacional (por ejemplo, el estatuto de refugiado) o de otro estatuto que permita a los menores reintegrarse en el Estado miembro de residencia y su reasentamiento.

Los niños en situaciones de guerra y conflicto

25. De acuerdo con los *Principios de Ciudad del Cabo* (1997), el niño soldado es toda persona menor de 18 años que forma parte de cualquier tipo de fuerza armada regular o irregular o grupo armado en cualquier capacidad, incluyendo pero no limitado a cocineros, cargadores, mensajeros o cualquiera que acompañe a tales grupos, salvo los familiares. La definición incluye a las niñas reclutadas con fines sexuales y para matrimonios forzados.

26. UNICEF estima que existen alrededor de 300 mil niños y niñas soldados que participan en más de 30 conflictos en todo el mundo.<sup>11</sup> Joachim Theis, asesor de UNICEF para la protección de niños en África Occidental y Central, indicó que en las zonas de conflicto o de inestabilidad política es donde existe una mayor probabilidad de que los menores sean reclutados por los grupos armados. Otros factores como el hecho de que los niños se encuentren separados de sus familias, desplazados de sus hogares o tengan un acceso limitado a la educación los exponen a convertirse en soldados.

27. Los niños y niñas que son reclutados por los grupos o fuerzas armadas están expuestos a peligros, sufrimientos y daños físicos y psicológicos.

28. Respecto al marco jurídico internacional que aborda la cuestión de la niñez y los conflictos armados se encuentran instrumentos como el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (1977); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación en los Conflictos Armados (2000).

---

<sup>11</sup> Hoja de Datos: Niñas y Niños soldados, UNICEF. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/emerg/files/NINAS\\_Y\\_NINOS\\_SOLDADOS.pdf](http://www.unicef.org/spanish/emerg/files/NINAS_Y_NINOS_SOLDADOS.pdf)

29. Como parte de los esfuerzos que la comunidad internacional está realizando para impedir que más niños sean reclutados y explotados en los conflictos armados destaca la Conferencia de París (febrero de 2007), organizada por el Gobierno de Francia y UNICEF, en la que se destacó la importancia de que los gobiernos no escatimen esfuerzos para poner fin al reclutamiento y la utilización de los menores por fuerzas o grupos armados en todas las regiones del mundo. Asimismo, fueron adoptados “Los Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas o grupos armados” y “Los Principios y directrices de París sobre los niños y niñas vinculados a fuerzas o grupos armados”.

30. Varios actores nacionales e internacionales han establecido medidas para brindar protección a los niños en los conflictos armados. A partir de 2001 se incluyó en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz la protección de los niños y se han enviado a las misiones, asesores en la protección de menores que se encargan de vigilar y denunciar los abusos cometidos en contra de los niños. Asimismo, el Consejo de Seguridad a través de su Resolución 1612 (2005) consideró el plan de acción presentado por el Secretario General para el establecimiento de un mecanismo de supervisión y presentación de informes en relación con los niños y los conflictos armados, así como la creación de un Grupo de trabajo dedicado a examinar los informes del mecanismo y emitir recomendaciones a las partes en conflicto y a los agentes de las Naciones Unidas sobre las medidas para promover la protección de los niños afectados por un conflicto armado.