

# Niños en la Frontera:

Evaluación, Protección y Repatriación de Niños,  
Niñas y Adolescentes Mexicanos sin Compañía



**Betsy Cavendish**, Directora Ejecutiva, Appleseed

**Maru Cortazar**, Directora Ejecutiva, Appleseed México

**Appleseed**

*Sembrando la Semilla de la Justicia*



## Misión de Appleseed

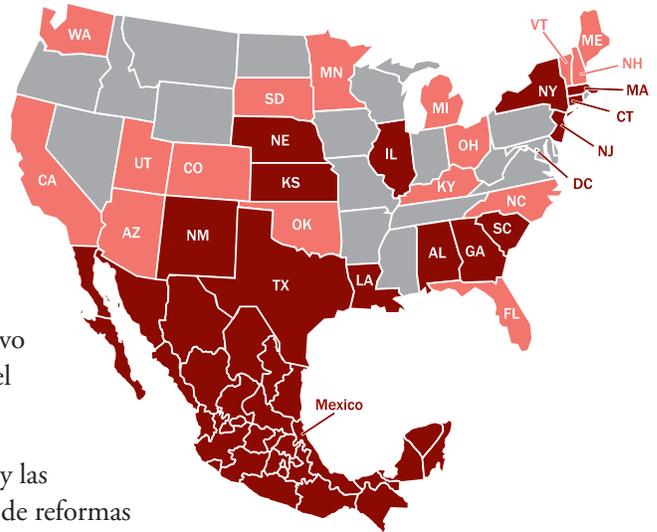
Appleseed es una organización sin fines de lucro que cuenta con 16 centros de interés público en los Estados Unidos y México, Appleseed se dedica a construir una sociedad en la que las oportunidades sean genuinas, el acceso a la ley sea universal y equitativo y las políticas públicas sean a favor del interés común.

Appleseed revela y corrige injusticias y las barreras a las oportunidades, a través de reformas legislativas y estructurales basadas en el mercado.

Trabajando con nuestra red pro bono, identificamos y examinamos injusticias sociales para proveer especificaciones y abogar por soluciones efectivas a problemas que requieren de un cambio sistémico. Appleseed junto con los centros locales, forman una red de cambio positivo, construyendo una sociedad que provee acceso a la justicia y las oportunidades de llevar una vida plena y productiva.

Para más información visite:

[www.appleseednetwork.org](http://www.appleseednetwork.org) // [www.mexico.appleseednetwork.org](http://www.mexico.appleseednetwork.org)



## Funcionarios de Appleseed

### *Co-Preidentes*

Natalia Delgado, **Huron Consulting Group\***

Timothy Mayopoulos, **Fannie Mae**

### *Presidente Electo*

Eric Koenig, Retirado, **Microsoft Corporation**

### *Vicepresidente*

Malcolm C. Rich, **Chicago Appleseed**

### *Presidente Inmediato Anterior*

Stephen Gates, **Mayer Brown, LLP**

### *Secretario*

Alexis Rovzar, **White & Case, LLP**

### *Tesorero*

Eric S. Koenig, Retired, **Microsoft Corporation**

### **Appleseed**

727 15th Street, NW

11th Floor

Washington D.C. 20005

Phone: 202.347.7960

Fax: 202.347.7961

## Comité Ejecutivo de Appleseed México

### *Presidente del Consejo*

José Angel Gutiérrez Goutréz, **GC Daimler**

### *Vicepresidente*

Susan Grisso de Ortega, **Retirada de White & Case**

### **México**

### *Secretario*

Luis Rubio Barnetche, **Rubio Villegas y Asociados**

### **Appleseed México**

Rio Duero 31

Col. Cuauhtémoc

México D.F. C.P. 06500

México

Phone: 5255.5661.5153

Fax: 917.778.8379

*\* lista de afiliaciones para identificación únicamente*

## Agradecimientos

Este reporte es el resultado del esfuerzo colaborativo pro bono llevado a cabo por cuatro firmas de abogados —Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, DLA Piper US LLP, and Mayer Brown LLP en los Estados Unidos y en México, Jáuregui, Navarrete y Nader, S.C. Treinta y dos abogados de estas firmas, incluyendo a sus asistentes legales, dedicaron alrededor de 5300 horas en la investigación y preparación de éste reporte.

David Avila	Jack Levy	Maria G. Sakamoto
Susan Baur	Domingo M. Llagostera	Laura Samayoa
Camilla Butler	Marcia Tavares Maack	Loriani Santos Eckerle
Holly DeKan	Robert Mendez	Steven H. Schulman
Elizabeth Dewey	Eric Muñoz	Janie Shannon
Shantell Feeser	David Nachman	Adrian L. Steel, Jr.
Everardo Flores	Allissa A.R. Pollard	Nada Ismail Taha
David Hurtado	Quetzali Ramos	Jessica Taylor
Robert M. Jenkins III	K. Danica Ray	Rebecca Valentine
Brooke Killian Kim	Stephanie Roark	Jessica Villaverde
Alicia Kinsey	Myrna Salinas	

También agradecemos el apoyo y dedicación en la edición del informe a Zaraí Salvador Mátar, Directora de Operaciones de Appleseed México y a Adriana Calva y Alejandro de la Torre, por el diseño de la versión en español del presente reporte. Agradecemos igualmente a Akin Gump por su asistencia con la producción de este reporte y la difusión en medios del mismo, específicamente los Servicios Creativos de la Directora Debra Kushner y el Diseñador Gráfico, Harvey Duze quienes merecen mención por su trabajo. La Directora de Comunicación, Kathryn Holmes-Johnson y el Director de Comunicación, Benjamín Harris por sus consejos con respecto a la difusión mediática de este reporte.

El equipo de este reporte, agradece el apoyo y asistencia que recibieron de muchas fuentes. Agradecemos a Alejandra Minnaar del Refugee and Immigrant Center for Education and Legal Services (Refugio y Centro para la Educación y Servicios Legales de Inmigrantes o RAICES por sus siglas en inglés), a Linda Brandmiller y Natalia Aquino de Catholic Charities, por participar en las visitas de campo y compartir su experiencia. Al tiempo y entendimiento generosamente provisto para alcanzar la comprensión de los retos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes migrantes y el sistema que encuentran en la frontera, alcanzado entre otros, gracias a Christopher Nugent (quien laboraba en ese momento en Holland & Knight), Michele Brané (Women's Refugee Commission o Comisión de Mujeres Refugiadas), Marcela Ronquillo (quien laboraba en ese momento en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia o DIF en Matamoros, México), Wendy Young y Megan McKenna (Kids in Need of Defense o KIND), Anita Khashu (quien laboraba en ese momento con el Vera Institute of Justice), Carlos Holguín (Center for Human Rights & Constitutional Law o Centro para los Derechos Humanos y Derecho Constitucional), Amy Thompson (quien estuvo afiliada con el Center for Public Policy Priorities o Centro para las Prioridades en Política Pública), Dana Chou (Lutheran Immigration and Refugee Service o Servicio Luterano de Inmigración y Refugio), y Patricia Foxen (National Council of La Raza o Consejo Nacional de La Raza).

Además agradecemos igualmente a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que otorgaron asistencia logística significativa a nuestro trabajo de campo: Appleaseed Texas, Casa Cornelia Law Center, Catholic Charities, Kino Border Initiative, y South Texas Pro Bono Asylum Representation Project (ProBAR). Finalmente queremos agradecer a Uriel González Pérez, Coordinador de las Casas YMCA de Menores Migrantes México, por permitirnos el acceso a sus albergues y compartir sus experiencias con nosotros.

Además agradecemos a los diversos oficiales del gobierno de los Estados Unidos quienes se tomaron el tiempo para reunirse con nosotros y discutir los asuntos relacionados con este reporte: desde el Departamento de Salud y Servicios Humanos (Department of Health & Human Services), Maureen Dunn (Directora de División, Oficina de Reasentamiento de Refugiados), Judge Alice Hill (Consejera Senior de la Secretaría de Defensa Nacional) y sus colegas del Departamento de Estado, Kelly Heinrich (Consejera Senior del Embajador a Cargo del Monitoreo y Combate al Tráfico de Personas), y su colega Sara Gilmer.

Muchos miembros del DIF Nacional, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), incluyendo oficiales del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), agencia descentralizada de la SRE cuyos oficiales apoyaron a nuestro equipo con información y acceso a los albergues de menores en el lado mexicano de la frontera, y quienes compartieron con nosotros sus experiencias y perspectivas incluyendo los oficiales del gobierno quienes enfrentan asuntos de niños migrantes con regularidad. Además, numerosos oficiales del DIF a nivel municipal y estatal en México, quienes aceptaron ser entrevistados y abrir sus instalaciones a nuestros equipos de campo, y oficiales del DIF a nivel nacional quienes fueron muy reactivos a las requisiciones escritas de información. Expresamos nuestra gratitud y gracias a cada uno de ellos por su apoyo. Creemos que el espíritu de cooperación de parte de los oficiales mexicanos, demuestra la determinación de la Lic. Margarita Zavala de Calderón, por hacer de la protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía, un asunto de prioridad nacional en México. Además, agradecemos igualmente a los oficiales de la Embajada Mexicana en Washington, D.C. quienes generosamente nos apoyaron con su tiempo y experiencia.

Nuestro reporte se vio beneficiado por la aportación y soporte provisto por estos y muchos otros individuos. Sin embargo, no son responsables o no necesariamente endosan el contenido de este reporte, el cual es exclusivamente responsabilidad de Appleaseed y Appleaseed México.

**El trabajo de Appleaseed en este proyecto, fue posible gracias a la generosidad de Hispanics in Philanthropy y su red de donantes; la Fundación BBVA Bancomer, A.C. (Gustavo Lara Alcántara, Director Ejecutivo y Mariana Torres Blair, Directora del Programa de Desarrollo Social); la US-Mexico Foundation (Martha Smith, Fideicomisaria, Mercedes Caso Valdés, Oficial de Programa, y Raffaella Piazzesi, Asistente de Programa); Richard y Mary Beth Ketchum.**

## **Glosario de Acrónimos y Términos**

### **En los Estados Unidos**

- DHS** Department of Homeland Security- Departamento de Seguridad Nacional
- CBP** Customs and Border Protection- Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos. Tiene la responsabilidad principal de proteger las fronteras y puertos de entrada a los EE.UU. Dentro de esta institución se encuentran:
- OBP** Office of Border Patrol (o Border Patrol) - Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (Patrulla Fronteriza). Su misión es salvaguardar las fronteras de los EE.UU. para prevenir la entrada de sujetos indocumentados, contrabandistas y traficantes de drogas.
  - OFO** Office of Field Operations - Oficina de Operaciones de Campo. Procesa a las personas, bienes y vehículos que entran y salen de EE.UU. a través de puertos o garitas a lo largo de las fronteras terrestres y puertos marítimos de los EE.UU.
  - ICE** Immigration and Customs Enforcement - El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas tiene la obligación de llevar a cabo la regulación de inmigración en el interior de los EE.UU. y para la repatriación o deportación de adultos y niños, niñas y adolescentes de los EE.UU.
  - USCIS** U.S. Citizenship and Immigration Services - La Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración tiene la responsabilidad de procesar peticiones de visas, de naturalización y aplicaciones de asilo.
- HHS** Department of Health and Human Services -El Departamento de Salud y Servicios Humanos detiene a los niños, niñas y adolescentes que son provisionalmente admitidos a los EE.UU. Dentro de este departamento se encuentran:
- ORR** Office of Refugee Resettlement - La Oficina de Reasentamiento de Refugiados provee a las personas que tienen una necesidad crítica, de los recursos y ayuda para integrarse a los Estados Unidos. Dentro de esta oficina se encuentra:
    - DUCS** Division of Unaccompanied Children's Services -La División de Servicios para Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía la cual supervisa los albergues privados que proveen cuidado y hospedaje a niños extranjeros sin compañía.
- DOJ** Department of Justice - El Departamento de Justicia; el cual cuenta con:
- EOIR** Executive Office of Immigration Review- La Oficina Ejecutiva para la Revisión de Inmigración la cual es responsable de adjudicar casos e interpretar leyes de inmigración de los EE.UU. llevando a cabo procedimientos de corte, apelación de revisiones y audiencias administrativas.
- DOS** Department of State - El Departamento de Estado es responsable de llegar a acuerdos con países extranjeros para establecer los procesos de repatriación y reintegración.

**TVPRA** The William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008 - La Ley sobre Protección de las Víctimas de Trata del 2008, entre otras cosas, requiere la revisión de los niños, niñas y adolescentes mexicanos antes de ser repatriados para identificar víctimas potenciales de tráfico de personas o persecución, así como de menores que no dan su consentimiento voluntario de regresar a México.

**UAC** Unaccompanied Alien Child - Niño, niña o adolescente extranjero sin Compañía (también referido como Unaccompanied Alien Minor o UAM por sus siglas en inglés), es un no ciudadano que no tiene un estatus migratorio legal en los Estados Unidos, que es menor de 18 años y que tiene a algún padre o tutor en los EE.UU., disponible para proporcionarle cuidado y custodia legal.

### En México

**DIF** El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. El DIF es la entidad de gobierno especializada en el campo de la asistencia social y cuyos niveles municipales y estatales tienen la responsabilidad de la custodia temporal y la reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes sin compañía repatriados a México. Las actividades del DIF estatal y municipal son apoyadas, y hasta un cierto grado, coordinadas por el DIF Nacional.

**INM** Instituto Nacional de Migración. El INM es la agencia principal en cuyas manos recae la responsabilidad de la inmigración a México y la migración de menores sin compañía en el país.

**OPI** Los Oficiales de Protección a la Infancia están entrenados para recibir e interactuar con los niños, niñas y adolescentes a ser repatriados desde México.

**SRE** Secretaría de Relaciones Exteriores. La Secretaría de Relaciones Exteriores, entre otras, tiene la responsabilidad de los Consulados Mexicanos en los Estados Unidos y que como el DIF y el INM, recolecta estadísticas sobre los niños, niñas y adolescentes sin compañía repatriados a México; además provee también de asesoría consular.

# Niños en la Frontera:

Evaluación, Protección y Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos sin Compañía

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>SECCIÓN 1:</b> Resumen Ejecutivo de Hallazgos y Recomendaciones	<b>13</b>
<b>SECCIÓN 2:</b> El Perfil de los Menores Sin Compañía Encontrados en la Frontera	<b>21</b>
<b>SECCIÓN 3:</b> El Régimen Legal Para los Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos Detenidos en la Frontera	<b>27</b>
<b>SECCIÓN 4:</b> La TVPRA: Una Promesa Incumplida	<b>39</b>
<b>SECCIÓN 5:</b> El Lado Mexicano de la Repatriación	<b>63</b>
<b>NOTAS FINALES</b>	<b>77</b>
<b>APÉNDICE</b>	
<b>ANEXO 1:</b> Who: The Demographic Statistics	<b>A-1</b>
<b>ANEXO 2:</b> OTD Business Case Parts 1 and 2	<b>A-5</b>
<b>ANEXO 3:</b> CBP Memorandum RE: Interim Guidance on Processing Unaccompanied Alien Children (March 20, 2008)	<b>A-11</b>
<b>ANEXO 4:</b> CBP Form 93 (Redacted)	<b>A-21</b>
<b>ANEXO 5:</b> CBP Form 93	<b>A-25</b>
<b>ANEXO 6:</b> Form I-770	<b>A-29</b>
<b>ANEXO 7:</b> UAC Interim Protocol Memoranda	<b>A-33</b>
<b>ANEXO 8:</b> Clearance Request Memoranda	<b>A-37</b>
<b>ANEXO 9:</b> Alice C. Hill/Steven H. Schulman Correspondence	<b>A-39</b>



## INTRODUCCIÓN

Cada año, decenas de miles de niños, niñas y adolescentes mexicanos, muchos de los cuales son vulnerables al trata u otras formas de abuso, hacen viajes peligrosos hacia el norte e intentan cruzar la frontera hacia los Estados Unidos. Hacia finales del 2008 como política y práctica, los Estados Unidos regresaban a cualquier menor sin compañía detenido en o cerca de la frontera, con poca o sin evaluación de los riesgos que encaraban en su retorno a México. En Diciembre del 2008, el Congreso cambió esta política de “puerta giratoria” (nombre dado al hecho de que los menores salían del país, tan pronto como entraban). La Ley sobre Protección de las Víctimas de Trata del 2008, (The William Wilberforce Trafficking Victims Protection and Reauthorization Act of 2008 o TVPRA) ordenó que el DHS (Departamento de Seguridad Nacional), entrevistara a cada niño, niña o adolescente sin compañía mexicano, para tomar la determinación de que (i) no sea una víctima potencial de tráfico o trata de personas, (ii) no tenga posibilidad de solicitar asilo, y (iii) que voluntariamente pueda y quiera regresar a su hogar en su país de origen (ser repatriado voluntariamente). A menos de que todas estas preguntas se respondan de una manera afirmativa, el menor no debe ser regresado inmediatamente a México, sino que debe permanecer para ser evaluado y que pueda reclamar protección en los Estados Unidos.

Por otra parte, la TVPRA estableció que los Estados Unidos pudieran asegurar una repatriación segura de todos los menores de edad (incluyendo a aquellos que fueran mexicanos sin compañía), principalmente a través de programas de repatriación y convenios bilaterales negociados por el DOS (Department of State o Departamento de Estado). La TVPRA además estableció estándares para el cuidado y la custodia de los niños, niñas y adolescentes sin compañía en los Estados Unidos y requería que las agencias federales crearan programas para prevenir su explotación, además de presentar procedimientos más amigables para la solicitud de asilo de menores de edad.

Appleseed y Appleseed México (conjuntamente “Appleseed”) llevaron a cabo esta investigación para determinar la medida en el que la TVPRA ha mejorado la evaluación y protección de los niños, niñas y adolescentes mexicanos en la frontera para en su caso, dar paso a la

repatriación. Más de dos años han pasado y la promesa de la TVPRA sigue sin cumplirse. Si bien la política de los EE.UU. ha cambiado, en la frontera, el proceso de “puerta giratoria” sigue siendo la práctica. Además, la atención de los EE.UU. hacia los menores de edad sin compañía, se ha centrado en los niños de América Central y de otros lugares, cuando la gran mayoría de niños, niñas y adolescentes que cruzan la frontera, son mexicanos.

En los EE.UU., la evaluación de la TVPRA no se realiza ni en la forma, ni en el ambiente adecuados para obtener información que pudiera indicar si el menor es víctima potencial de tráfico o abuso, o si el menor puede y tiene la capacidad para “voluntariamente” estar de acuerdo en regresar a México.

Este fracaso era previsible tras la decisión del DHS para asignar la responsabilidad de la evaluación de la TVPRA, a su división que se encarga de ejecutar la ley, la Customs and Border Protection (Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos o CBP - dentro de dicha oficina se encuentra la Patrulla Fronteriza), una entidad responsable de repeler amenazas externas a los EE.UU., y que no cuenta con ninguna experiencia sobre el bienestar infantil. El escaso entrenamiento y herramientas provistas a los oficiales de la CBP han logrado poco para satisfacer el mandato del Congreso con respecto a la TVPRA. Como resultado, el objetivo de evaluar el derecho de los niños a ser protegidos no se ha materializado, dejando a muchos de ellos vulnerables al tráfico y otras formas de explotación, incluyendo pandillas criminales y cárteles de drogas.

Del lado mexicano de la frontera, el proceso de repatriación de los Estados Unidos a México se mueve rápidamente, sin embargo, el sistema de servicio social no asegura que los niños, niñas y adolescentes serán enviados a ambientes seguros que les permitan estar a salvo. Aunque las autoridades mexicanas han establecido un sistema de albergues a cargo de trabajadores de asistencia social, este sistema carece de los recursos suficientes y su atención se centra en la evaluación rápida y lograr la reunificación familiar, dándole poca atención a los peligros que pudieran enfrentar los niños, niñas y adolescentes ya sea en sus lugares de origen o sus hogares, o por la actividad de pandillas. Además, los oficiales de los EE.UU. y México no se coordinan adecuadamente para identificar y solucionar los problemas presentados por los menores que intentan cruzar la frontera repetidamente y que pudieran estar enfrentándose a serios problemas o ser usados para hacer cruzar a otras personas o drogas por la frontera.

A la luz de estos hallazgos, Appleseed recomienda algunas medidas concretas que los Estados Unidos deben tomar en cuenta para mejorar la forma en la que atienden a los niños, niñas y adolescentes no acompañados en la frontera mexicana, en miras de hacer cumplir los objetivos y el espíritu de la TVPRA. Por otra parte, ofrecemos igualmente recomendaciones al gobierno mexicano para mejorar su capacidad para hacer frente a las causas profundas de la migración de los menores de edad, y que ambos gobiernos mejoren los procesos de repatriación a lo largo de su frontera compartida.

## Metodología

Este reporte es el resultado de meses de investigación y una compleja evaluación comprensiva de la situación actual del sistema de detención y repatriación por el que atraviesan los niños, niñas y adolescentes mexicanos migrantes sin compañía en la frontera México-

Americana. Este reporte se basa en las contribuciones pro bono (o gratuitas) de un equipo de 32 abogados y asistentes legales de Akin Gump Strauss Hauer & Feld, DLA Piper, Mayer Brown, y Jáuregui, Navarrete y Nader.

En el 2009 y 2010, miembros del equipo llevaron a cabo visitas de campo en 14 ubicaciones diferentes en los Estados Unidos y México. Estos lugares fueron seleccionados ya que representan los puntos de cruce más importantes y que presentaron de alguna u otra manera, una variación de condiciones encontradas por los menores que emprenden este viaje. En Texas, nuestro equipo visitó Brownsville, Harlingen, McAllen, e Hidalgo; en Arizona, visitamos Nogales, Tucson y Phoenix; y en California visitamos Otay Mesa, Chula Vista y San Diego. En el lado Mexicano de la frontera, visitamos Matamoros, Reynosa, Nogales, y Tijuana.

Entrevistamos alrededor de 130 menores de edad sin compañía en las catorce ciudades que visitamos, algunos de manera individual y otros en grupos. De estos menores, 18 eran mexicanos que habían sido repatriados a México y 5 eran menores bajo la custodia de la CBP; la mayoría de los que no eran mexicanos, estaban en albergues a cargo de la Division of Unaccompanied Children's Services (División de Servicios para Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía o DUCS por sus siglas en inglés) la cual forma parte de la Office of Refugee Resettlement (Oficina de Restablecimiento de Refugiados u ORR por sus siglas en inglés). Durante el curso de nuestras visitas conocimos además a más de 40 oficiales en los puertos de entrada de la CBP, a Oficiales de Aduana y Patrulla Fronteriza, instalaciones del DUCS, oficinas del Instituto Nacional de Migración (INM), albergues del Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia (DIF), albergues de la YMCA y Consulados Mexicanos. Del lado de los EE.UU. dentro los oficiales que entrevistamos en el curso de nuestro trabajo de campo, se encuentran empleados del DHS, DOS, CBP y ORR/DUCS; del lado mexicano entrevistamos a Cónsules Generales y otros empleados consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), oficiales estatales y municipales del DIF, y psicólogos, trabajadores sociales, abogados y otros empleados de los albergues del DIF y de la YMCA.

Previo y durante el curso de nuestras visitas de campo, consultamos con proveedores de servicios legales locales, quienes regularmente representan a menores inmigrantes en los procedimientos de migración. Además entrevistamos a reconocidos expertos en política, incluyendo a aquellos mencionados anteriormente en los AGRADECIMIENTOS. Nuestro trabajo fue complementado por estas discusiones, así como la revisión de mucha literatura al respecto, incluyendo reportes de la Women's Refugee Commission,<sup>1</sup> el Center for Public Policy Priorities,<sup>2</sup> y el Congressional Research Service,<sup>3</sup> entre otros.<sup>4</sup> Adicionalmente, el equipo revisó legislación de los EE.UU. contra el tráfico de personas,<sup>5</sup> los convenios en *Flores v. Reno*<sup>6</sup> y *In re Hutto*,<sup>7</sup> así como los convenios de repatriación establecidos por los gobiernos locales en ambos lados de la frontera México-Americana. Además, revisamos los estudios mexicanos pertinentes con respecto a las razones por las cuales los menores de edad buscan emigrar a los EE.UU., así como la ley aplicable en México y los programas gubernamentales y privados disponibles para los niños, niñas y adolescentes sin compañía.<sup>8</sup>

Revisamos además, estudios y reportes estadísticos provistos por las autoridades mexicanas en respuesta a algunas requisiciones de información que le hicimos al DIF Nacional, al DIF local en diversos municipios y estados, así como a la SRE. Adicionalmente, en febrero

del 2010, llevamos a cabo una requisición de información de acuerdo a la FOIA (Ley de Libertad de Información o FOIA por sus siglas en inglés), al HHS y el DHS, (incluyendo requisiciones mandadas por separado a la CBP y al ICE -ambos parte del DHS). Para cuando este reporte fue finalizado en marzo del 2011, habíamos recibido solo un número limitado de respuestas (de acuerdo) a estas requisiciones, algunas de las cuales fueron fuertemente redactadas.

Como lo nombramos en la sección de AGRADECIMIENTOS, sostuvimos reuniones con representantes del DOS, DHS y HHS (Departamento de Salud y Servicios Humanos) para discutir los asuntos surgidos con respecto a nuestra investigación de la revisión y prácticas de repatriación en los Estados Unidos. Adicionalmente, compartimos a la CBP y el DOS, un resumen escrito de nuestros resultados preliminares y recomendaciones solicitando sus comentarios. Compartimos con los representantes de la Embajada Mexicana en los Estados Unidos y con representantes del DIF, INM y SRE en la Ciudad de México, nuestros hallazgos preliminares con respecto a las condiciones del lado mexicano de la frontera.

## **SECCIÓN 1:**

### **Resumen Ejecutivo de Hallazgos y Recomendaciones**

En el 2008, el Congreso determinó ponerle fin a la práctica de “puerta giratoria” mediante la cual los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía habían sido repatriados a la frontera México-Americana hasta ese momento, sin ninguna averiguación acerca de sus circunstancias particulares o motivos para cruzar. Con este cambio en la ley, oficiales de los EE.UU. ahora deben llevar a cabo una averiguación acerca de la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía con respecto al tráfico, trata u otras formas de abuso para repatriarlos rápidamente, solo si los menores son capaces de tomar la decisión voluntaria de regresar, lo cual de acuerdo a la TVPRA, no se ha implementado en la práctica.

En el lado mexicano de la frontera, los menores de edad son tratados con una gran preocupación inicial y compasión, pero el gran deseo y búsqueda por reunificarlos con sus familias, hace que las autoridades mexicanas los regresen a sus hogares sin entender realmente aquello que los forzó a irse. Como resultado, la promesa de la TVPRA de los EE.UU. de proteger a los niños, niñas y adolescentes en riesgo de tráfico, persecución y explotación, así como la repatriación segura para aquellos que regresan a México, queda sin cumplir.

Los dos años de investigación de Applesseed sobre la aplicación de las disposiciones de la TVPRA relativas a los niños, niñas y adolescentes mexicanos migrantes sin compañía, nos conduce a un número de hallazgos y recomendaciones de políticas al respecto.

Estas recomendaciones son prácticas y posibles si el gobierno de los EE.UU. tiene la voluntad de lograr que el mandato de la TVPRA se convierta en una realidad. Por otra parte, los oficiales mexicanos también pueden mejorar las condiciones de repatriación de los niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía a través del aumento en la coordinación y la atención por encontrar los motivos de fondo que hacen que estos menores de edad dejen sus hogares y comunidades buscando atravesar la frontera.

Los hallazgos principales y recomendaciones de Appleseed, se citan a continuación:

## **ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA:**

### **HALLAZGO:**

**La CBP es la Agencia Equivocada para Entrevistar a los Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos Migrantes sin Compañía.**

En marzo del 2009 cuando la TVPRA entró en vigor, el DHS le dio la responsabilidad de revisar o evaluar a los niños, niñas y adolescentes mexicanos migrantes a la CBP. Esta revisión requiere que la agencia entreviste a los menores para indagar si han sido víctimas de tráfico, de temor de persecución, y determinar si pueden tomar una decisión independiente de regresar a México. Sin embargo, la CBP es una agencia que ejecuta la ley y está encargada de detectar y aprehender a sujetos indocumentados en la frontera; es decir, que no tiene experiencia para asistir a menores de edad. Los oficiales de la CBP están mal equipados para llevar a cabo el tipo de entrevista centrada en el bienestar del menor, que requiere la TVPRA.

### **RECOMENDACIÓN:**

**Transferir la Responsabilidad de la Revisión que Requiere la TVPRA a la USCIS.**

La DHS ya cuenta con una agencia que cotidianamente entrevista a menores de edad: la USCIS (Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración o U.S. Citizenship and Immigration Services), la cual lleva a cabo entrevistas de asilo de todos los niños, niñas y adolescentes sin compañía (de todas las nacionalidades) que tienen un miedo de persecución. Dado su rol como agencia de determinación de beneficios, y su experiencia en evaluar peticiones de menores de edad, la USCIS (y no la CBP), es la agencia del DHS que debería estar a cargo de evaluar a los niños, niñas y adolescentes mexicanos migrantes sin compañía de acuerdo con lo requerido por la TVPRA. Un grupo de personal debidamente capacitado debe ser desarrollado dentro de la USCIS para llevar a cabo dicho proceso de evaluación.

### **HALLAZGO:**

**Las Instalaciones de la Patrulla Fronteriza (CBP) son Lugares Inapropiados para Entrevistar a los Niños, Niñas y Adolescentes.**

Las instalaciones de la CBP son edificios de seguridad cuyo cuidado está a cargo de oficiales uniformados y armados. Estas instalaciones cuentan con celdas de detención frías y proveen a los detenidos un mínimo de alimentos, camas y cuidado médico. En algunas instalaciones los menores de edad permanecen detenidos junto con adultos, incluyendo posiblemente a traficantes y delincuentes. Oficiales uniformados entrevistan a los menores de edad en áreas o celdas abiertas, y no muy a menudo en privado. Estas instalaciones no proveen un ambiente para que un niño, niña o adolescente se sienta lo suficientemente seguro para que comparta información acerca de algún posible tráfico u otro abuso del que haya o esté siendo víctima.

### **RECOMENDACIÓN:**

#### **Proveer Ambientes Seguros y Amigables para las Entrevistas de la TVPRA que les Permitan estar a Salvo.**

Debido a que es poco probable que las instalaciones de la patrulla fronteriza puedan ser diseñadas para proveer un entorno favorable para los menores de edad, nuevas instalaciones deberían ser usadas o de ser necesario construidas; esto con la finalidad de que le permitan a los niños, niñas y adolescentes sentirse lo suficientemente cómodos para hablar de la trata u otro tipo de abuso del que hayan o estén siendo víctimas.

### **HALLAZGO:**

#### **Oficiales de la CBP no Tienen la Formación Especializada para Llevar a Cabo las Entrevistas de la TVPRA.**

La TVPRA estipula que todo el personal federal de los EE.UU. que tenga un contacto sustancial con niños, niñas o adolescentes sin compañía, debe recibir “entrenamiento especializado” para trabajar con ellos e identificar víctimas de tráfico, persecución u otras formas de abuso. El entrenamiento limitado que la TVPRA le ha dado a los oficiales de la CBP, ha sido superficial e ineficiente, de tal forma que no garantiza el poder identificar a aquellos que estén en riesgo de tráfico, abuso o persecución.

### **RECOMENDACIÓN:**

#### **Desarrollar un Entrenamiento Especializado con Apoyo de los Expertos de Bienestar de Menores de Edad (Child Welfare), tal y como Explícitamente lo Requiere la TVPRA.**

Todo el personal involucrado en la determinación del estatus de un niño, niña o adolescente mexicano sin compañía, debe ser entrenado y calificado para entrevistarlos y debe ser capaz de identificar a aquellos que son víctimas tráfico y otras formas de abuso, así como de explicarles las opciones de migratorias disponibles con las que cuentan los EE.UU. Se requiere además que hablen fluido el español y que demuestren una cierta comprensión de la cultura y la geografía de México.

### **HALLAZGO:**

#### **Las Formas Usadas para Entrevistar a los Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos Migrantes sin Compañía son Inadecuadas.**

El formulario 93 de la CBP usado para determinar si los niños, niñas y adolescentes mexicanos migrantes sin compañía son víctimas o víctimas en potencia de tráfico, o están en riesgo de persecución, no proporciona una orientación significativa para el entrevistador. El formulario I-770 el cual es usado para confirmar si el menor toma una decisión voluntaria e independiente de regresar a México, no contiene suficiente información para que estos puedan tomar una decisión informada, y hacen poco para

disipar la creencia común entre los niños, niñas y adolescentes de creer que la única opción real con la que cuentan, es la de regresar a México. Para agravar las limitaciones de estos formularios, éstos no son usados correctamente por el personal de la CBP, además del hecho de que no están entrenados adecuadamente para completarlos con la información necesaria para los que fueron concebidos.

**RECOMENDACIÓN:**

**Desarrollar Formatos y Guías para Obtener Información Sensible de los Niños, Niñas y Adolescentes Sin Compañía y Asegurar que su Decisión de Regresar sea Independiente y Voluntaria.**

Los formularios actualmente usados en las entrevistas de la TVPRA, deben ser sustituidos o revisados considerablemente, para que puedan servir como herramientas de apoyo para aquellos que entrevistan a los menores de edad mexicanos sin compañía, además de proveer de una explicación al menor entrevistado acerca de sus derechos. El formulario I-770 revisado debe ser entregado o leído al menor en español (en todos los casos, a excepción de que el menor solo hable una lengua indígena), y debe ser complementado con un breve video explicándole sus opciones en términos sencillos y comprensibles. Estas formas y video deben ser desarrollados con el apoyo de expertos en bienestar infantil y organizaciones no gubernamentales (ONG) de inmigración; dichos materiales se deberán complementar con una guía o manual de entrenamiento por escrito.

**HALLAZGO:**

**La Comunicación entre los Oficiales de los EE.UU. y México están Orientadas Hacia una Repatriación y No Hacia al Interés Superior del Niño, Niña y Adolescente.**

Toda comunicación que se da entre los oficiales de los EE.UU. y México en la frontera, está diseñada para satisfacer los intereses de los dos gobiernos y no para cumplir con las obligaciones del tratado en pro del interés superior del menor de edad. Los oficiales de los EE.UU. fallan rutinariamente en notificar a los niños, niñas y adolescentes detenidos acerca de su derecho a reunirse con un oficial del consulado mexicano, así como también en notificarles a estos oficiales que tienen a un menor de edad bajo su custodia antes de que la decisión de la repatriación haya sido tomada. Algunos oficiales de los EE.UU. confían en que los oficiales mexicanos les informarán si la repatriación es inapropiada, pasando por alto el hecho de que el gobierno mexicano tiene una fuerte predisposición de regresar a los niños, niñas y adolescentes a México, independientemente o sin tomar en cuenta los riesgos de tráfico o abuso que pudieran existir. En el proceso de repatriación, los oficiales de los EE.UU. en ocasiones no comunican a las autoridades mexicanas, información importante que pueda en un momento dado, servir para que a que el menor de edad regrese a salvo. Además, en las pocas ocasiones en las que los niños, niñas y adolescentes son transferidos a la DUCS los oficiales de los EE.UU. no proporcionan a los consulados mexicanos la información a tiempo con respecto al estatus y la ubicación del menor.

### **RECOMENDACIÓN:**

**La Comunicación que se da Respecto a los Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía entre los EE.UU. y México, debe Promover el Interés Superior del Menor de Edad y Cumplir con la Ley Internacional.**

Los oficiales de los EE.UU. deben proveer una pronta notificación al consulado mexicano en el momento de la detención inicial y cuando se presente algún cambio en el estatus de la custodia del menor de edad. El rol intergubernamental tomado por los oficiales consulares mexicanos, debe ser clarificado y entendido de tal forma que les permita proveer información objetiva a la CBP con respecto a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo la custodia de los EE.UU., pero sin influenciar la resolución final con respecto a una repatriación, según lo estipulado en la TVPRA.

### **HALLAZGO:**

**El Fracaso para Implementar de una Manera Integral la TVPRA Pone a los Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo.**

Estos hallazgos reflejan el fracaso para implementar la TVPRA en la frontera, dejando a los niños, niñas y adolescentes vulnerables justo a lo que le preocupaba al Congreso en el 2008: la trata, la persecución y otras formas de explotación. Mientras que la dimensión completa del problema es difícil de determinar, las agencias federales esperaban un incremento importante en el número de menores mexicanos de edad sin compañía que permanecieran en los EE.UU. como resultado de la revisión de la TVPRA; dicho aumento no se ha materializado.

### **RECOMENDACIÓN:**

**La DHS Debería de Usar Programas Piloto para Poner Rápidamente Nuevas Políticas en Vigor.**

Las recomendaciones de Appleseed EE.UU., pueden y deben ser tomadas en cuenta tan rápido y específicamente como sea posible. Debido a que la aplicación de estas recomendaciones puede plantear desafíos imprevistos, y el hecho de que las instalaciones y el personal capacitado pueden ser difíciles de obtener, el DHS debe poner en práctica un programa piloto para probar los procedimientos recomendados, especialmente donde los cambios nacionales uniformes no son posibles en el corto plazo. Este programa piloto debe ser implementado inmediatamente con el objetivo de su pleno cumplimiento o aplicación a lo largo de toda la frontera dentro de un periodo de dos años.

### **HALLAZGO:**

**El DHS No Publica, y al Parecer No Mantiene Información Importante Con Respecto a los Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía Detenidos en la Frontera.**

A pesar del ordenamiento de la TVPRA, el DHS no publica información con respecto a cuántos menores de edad mexicanos sin compañía detienen cada año, ni cuántos de aquellos detenidos han sido detenidos con anterioridad, ni cuántos son trasladados

bajo la custodia del Departamento de Salud y Servicios Humanos (o a los albergues del ORR/DUCS), o los motivos para estos traslados. Además, al parecer, mucha de la información que el Departamento de Salud no recolecta, se debe a la ausencia de medios efectivos para hacerlo. La falta de esta información limita al Congreso y al público, para evaluar el grado en el que el DHS cumple las obligaciones estipuladas por la TVPRA y socava la habilidad del gobierno (especialmente aquella del DHS) para hacer frente a importantes aspectos de la migración infantil, incluyendo la identificación y protección de víctimas de tráfico o trata de personas y los retos planteados por quienes intentan atravesar repetidamente, muchos de los que pueden quedar atrapados en redes de traficantes.

### **RECOMENDACIÓN:**

#### **Llevar un Seguimiento y Publicar Información de los Niños, Niña y Adolescentes sin Compañía Según la Revisión que Ordena la TVPRA.**

El DHS debería establecer una base de datos nacional de todos los menores de edad migrantes sin compañía, que incluya información biográfica, detenciones previas, adultos que lo han acompañado, lugares donde se llevó a cabo la detención, así como la repatriación, e información sobre los albergues de la DUCS en donde el niño haya permanecido o estado.

La información deberá incluir suficientes datos que le permita a los oficiales de los EE.UU. (y a cualquier otro), discernir y seguir los patrones de migración de los niños, niñas y adolescentes, de tal forma que las agencias identifiquen a quiénes intentan cruzar la frontera repetitivamente, incluyendo aquellos que pudieran estar involucrados en actividades de tráfico de personas o drogas, así como aquellos que fueron anteriormente repatriados sin ser reintegrados exitosamente en una familia estable u otra estructura local. Finalmente para que el entendimiento público sea posible, los EE.UU. debe dar seguimiento y publicar cuántos niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía son aprehendidos por la CBP cada año, cuántos de esos son enviados a la DUCS y cuántos son repatriados.

### **MÉXICO:**

#### **HALLAZGO:**

#### **La Ausencia de Políticas y Prácticas Nacionales Consistentes Ponen al Menor en Riesgo de una Futura Explotación.**

México no cuenta con políticas o leyes nacionales uniformes que regulen los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía, o la responsabilidad de las diferentes agencias que asumen la custodia una vez que son repatriados. En su lugar, un mosaico de leyes y reglamentos son aplicados en los albergues que regulan el trato y la protección de los menores migrantes que se encuentran bajo la custodia del INM o el DIF. El DIF no es un sistema de bienestar completamente integrado, sino que está compuesto por unidades locales o estatales parcialmente autónomas y un organismo de

vigilancia nacional. Como resultado, los derechos y protección provistos a los menores de edad pueden variar significativamente dependiendo de la ubicación, además de que las mejores prácticas, no son fácilmente implementadas a nivel nacional.

### **RECOMENDACIÓN:**

#### **México Debería Desarrollar Estándares Nacionales para Proteger el Bienestar de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes.**

México debería implementar una ley nacional que regule la protección y el cuidado de los menores de edad repatriados a nivel nacional, y reemplazar las múltiples leyes y regulaciones que actualmente existen. Más específicamente, México debe promulgar estándares nacionales para el albergue y el tratamiento de todos los niños, niñas y adolescentes repatriados en las instalaciones de los DIF municipal y estatal con la finalidad de regular, entre otras cosas, la asistencia social, médica y psicológica, así como las condiciones y medios en mira de la reunificación familiar.

### **HALLAZGO:**

#### **La Prioridad y Énfasis que le da México a la Pronta Reunificación Familiar Falla en Tomar en Cuenta el Interés Superior del Menor de Edad.**

Después de la repatriación, el DIF procura la reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía tan pronto como sea posible, sin llevar a cabo un cuidadoso análisis para estipular si la reunificación se hace conforme al interés superior del mismo. Como resultado, los niños que han huido de condiciones de explotación o abuso pueden encontrarse de regreso, con las mismas circunstancias que los obligaron a migrar a través de la frontera. Sin enfocarse en el análisis del ambiente de sus hogares, las medidas del gobierno mexicano exponen a los menores de edad a un abuso y descuido, lo cual ciertamente provocará que algunos de ellos intenten cruzar la frontera hasta que lo logren. A pesar de que el DIF nacional está al tanto y trata de solucionar el problema, el número de niños, niñas y adolescentes repatriados y la falta de recursos, han limitado el progreso en ésta área.

### **RECOMENDACIÓN:**

#### **México Deber Desarrollar Estándares Nacionales para Asegurar que la Reunificación Familiar es Apropiaada para el Menor de Edad.**

México debe desarrollar estándares nacionales que fomenten a que el DIF tome un rol más proactivo en proveer asistencia social a los menores de edad migrantes, y protegerlos de ser regresados a ambientes que puedan arriesgar la salud física o psicológica del menor. El DIF debe llevar a cabo visitas domiciliarias en casos de posible abuso o descuido por parte de profesionales (como consejeros familiares) entrenados en cuestiones de riesgo de niños, niñas y adolescentes, y debe proveer de supervisión y asistencia en el proceso de adopción de aquellos niños huérfanos o sin tutores. El DIF debe además crear albergues especializados y programas de seguimiento para aquellos menores de edad que están en riesgo de adicción de drogas o que presenten conductas delictivas.

**HALLAZGO:**

**México Carece de una Base de Datos Compartida, para Identificar y Prevenir que los Niños, Niñas y Adolescentes Repatriados Sean Posteriormente Víctimas de Explotación.**

A pesar de que México reúne mucha más información de los menores de edad, comparada con los EE.UU., sus bases de datos se mantienen separadas entre las tres principales agencias que trabajan con esta población: la SRE, el INM y el DIF. Estas tres instituciones no cuentan con una coordinación o acceso compartido a la base de datos. Como resultado, la agencia que tiene más responsabilidad para proveer asistencia en miras de una reunificación y protección exitosa del menor, es el DIF, que en muchos de los casos carece de la información recolectada por las otras dos instituciones y que pudiera en un momento dado, proporcionar una importante ayuda en la reunificación y protección del menor de edad. Además, el hecho de que las tres agencias lleven un mantenimiento de registros por separado, causa que los menores sean entrevistados al menos por tres grupos de oficiales diferentes casi de manera consecutiva, y que además entrevisten al menor sobre prácticamente los mismos asuntos, hecho que no sirve ni para el interés superior del niño o niña, ni para lograr una eficiencia y consistencia en el procedimiento. Finalmente, cada una de las bases de datos, carece de información que pudiera ayudar a los servicios de asistencia social del DIF a identificar a los menores de edad que hayan intentado cruzar la frontera repetidamente, de tal forma que les ayude a mejorar la protección de aquellos menores de edad a su cuidado.

**RECOMENDACIÓN:**

**La SRE, el INM y el DIF Deben Desarrollar una Base de Datos Integral y Compartida de los Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía.**

Las entidades mexicanas que se encargan de los menores de edad repatriados, deben integrar una base de datos que mantenga un historial de todos los niños o niñas repatriados, que identifique a aquellos que intentan cruzar repetidamente y sobre todo que promueva su bienestar más allá de la reunificación familiar. Esta base de datos debe incluir además de otras cosas, información biométrica, el número de veces que el niño, ha intentado cruzar la frontera (de manera legal o ilegal), las ciudades y las rutas, los lugares en donde ha sido detenido, cualquier historial criminal y las razones por las cuales el niño, niña o adolescente ha intentado migrar. La forma particular en la que la base de datos deba ser compartida, requiere de coordinación técnica y la certeza de que pueda proveer seguridad a la información con el objetivo de que sea accesible para el DIF, que reduzca el número de entrevistas repetitivas por las que pasan los menores de edad, así como incluir medidas de seguridad y disposiciones de privacidad para lograr la protección de los mismos.

## SECCIÓN 2:

### El Perfil de los Niños, Niñas y Adolescentes Sin Compañía Encontrados en la Frontera

21

En el 2009, la CBP detuvo a casi 15,500 menores de edad mexicanos sin compañía en o cerca de la frontera México-Americana.<sup>9</sup> Muchos se arriesgaron a viajes peligrosos hacia los Estados Unidos, buscando una mejor oportunidad de vida así como mejores oportunidades económicas y de educación. Algunos migraron para escapar de circunstancias intolerables en sus hogares. Para el momento en el que atraviesan la frontera, muchos llegan a los EE.UU. habiendo sido víctimas de trata o manipulados por los grupos criminales en México. Debido a ese gran deseo y necesidad de atravesar, cada uno emprende viajes peligrosos que incluyen posibilidades de abuso y explotación. En el 2008 con la evaluación y los requerimientos de repatriación requeridos por la TVPRA (Trafficking Victims Protection Reauthorization Act), el Congreso de los EE.UU. se esforzó por proveer cierto grado de protección a esta población vulnerable. Una vez que se tuvo un entendimiento de quiénes eran estos menores de edad sin compañía, la razón por la que migran hacia los Estados Unidos, y los peligros que enfrentan durante su viaje, es entonces primordial el comprender los retos enfrentados por aquellos oficiales responsables en llevar a cabo el ordenamiento y la evaluación de la TVPRA, incluyendo soluciones efectivas de revisión requeridas.

### ¿Cómo se Lleva a Cabo el Peligroso Viaje?

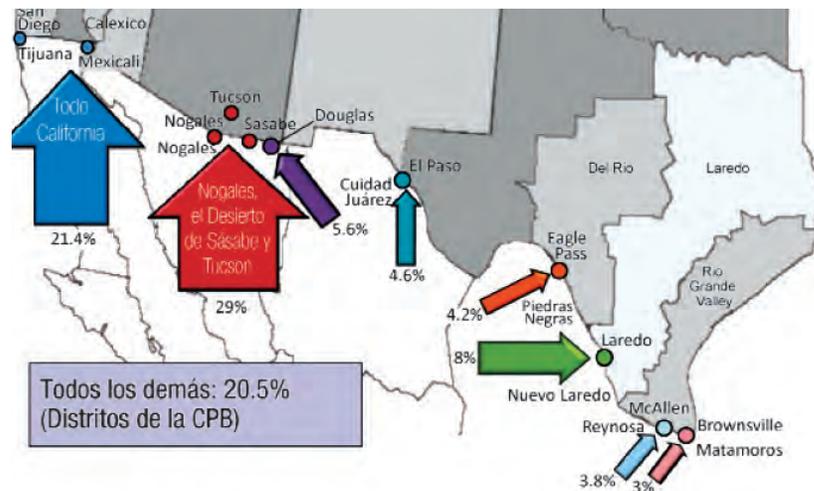
El viaje hacia y a través de la frontera de los EE.UU., está lleno de peligros dejando a los menores de edad vulnerables a muchas formas de abuso y explotación. En México, personas viajan a pie, por autobús o por tren para llegar al punto de cruce deseado. En muchos de los casos subirán escondidos en un autobús o tren, el cual puede provocar serios daños físicos o incluso la muerte. A lo largo del viaje, las diversas formas de abuso - que incluyen el ser robado, asaltado, sexualmente violado por individuos, por grupos criminales y hasta por oficiales mexicanos - son reales y están siempre presentes. A medida que se acercan a la frontera, muchos de estos menores de edad, así como adultos, tienen que buscar y pagar por los servicios de un *coyote* o *pollero*— un guía pagado que se dedica a hacer cruzar de manera ilegal a inmigrantes la agresivamente defendida frontera con los EE.UU.

Para muchos menores de edad mexicanos el costo de un *coyote* es extremadamente elevado. De acuerdo con algunos analistas, el costo ha crecido en años recientes ya que el riesgo de ser detenido ha aumentado debido a los esfuerzos de los EE.UU. por evitar este tipo de migración; dicha cantidad actualmente excede los \$1,000 dólares por cruce, y hemos sido informados de cifras que oscilan entre los \$2,000 y \$2,500 dólares.<sup>10</sup> El *coyote* puede aceptar una parte antes del cruce, y el resto una vez que el cruce se haya concluido; en caso de que el cliente no pague inmediatamente, la deuda puede ser liquidada con trabajo, o del otro lado de la frontera (en los EE.UU.).

La frontera puede ser atravesada de cualquiera de estas dos principales maneras – a través de una puerta de entrada oficial, o a través de un pedazo de frontera que se extiende entre dos puertas de entrada o garitas. Aquellos que intentan entrar a los EE.UU. de manera ilegal a través de una garita o puerta de entrada, lo harán ocultándose en un vehículo (generalmente en la cajuela de un carro, o debajo de los asientos o del piso), o presentando una identificación y documentos migratorios falsos. Entre los puertos de entrada oficiales, los tipos o formas de entrada tomarán tantas formas como las condiciones geográficas y de seguridad lo permitan – túnel subterráneo, una larga marcha a través del desierto, un pequeño barco o balsa a través del río, o nadando. Normalmente el niño, niña o adolescente no está solo, sino que forma parte de un grupo que el *coyote* ensambla para cruzar. El niño puede viajar y cruzar la frontera en la compañía de uno de sus padres, de un pariente o amigo cercano, sin embargo, se convierte en un menor e edad “sin compañía” en términos oficiales, cuando el grupo familiar se dispersa en el momento que buscan evadir ser detenidos.<sup>11</sup>

Las áreas del Suroeste de la frontera preferidas por los menores de edad mexicanos que buscan cruzarlas, son esencialmente las mismas que eligen los adultos migrantes. En el 2008 y 2009, los Sectores Fronterizos de la CBP que reportaron el mayor número de sujetos deportables, fueron en orden: Tucson (por mucho, la más alta e incluye el puerto de Nogales y amplias secciones del desierto de Sonora y El Sásabe); San Diego; Valle del Río Grande (incluyendo los transitados puntos de acceso de McAllen y Brownsville); Laredo, Texas; y El Centro, California (que incluye el paso de Caléxico-Mexicali).<sup>12</sup> Esta información en este orden, es muy cercana a la información reportada por el DIF con respecto a los lugares en donde los menores migrantes fueron detenidos; lo anterior se resume en la siguiente imagen:<sup>13</sup>

**Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía: Lugares de Aprehensión durante el 2009**



En años recientes, el Sector de Tucson ha recibido un porcentaje alto de individuos que buscan entrar a los EE.UU. Esta tendencia se debe en gran medida a los esfuerzos en contra de este tránsito en otras partes de la frontera. Las cercas, la alta vigilancia, así como la cantidad cada vez más alta de agentes de la patrulla fronteriza, han causado que la gente intente atravesar por lugares más remotos y peligrosos.<sup>14</sup> La falta de agua, la población esparcida, las temperaturas extremas y el terreno agresivo hacen que esta área sea particularmente peligrosa.<sup>15</sup> Los agentes de la patrulla fronteriza reportan que los contrabandistas engañan a los posibles inmigrantes acerca de los peligros durante el momento de cruzar y mienten sobre la longitud del trayecto y los extremos riesgos involucrados.<sup>16</sup>

### **Las Razones de los Niños, Niñas y Adolescentes para Atravesar la Frontera**

Una serie de factores impulsan a los menores a emprender arriesgados viajes hacia los Estados Unidos. Muchos son motivados por el deseo de mejorar su situación de vida, algunos son enviados por algún familiar en México, otros viajan con la finalidad de reunificarse con sus familias en los EE.UU. Muchos de estos niños, niñas y adolescentes tienen muchos motivos interrelacionados para arriesgarse a emprender este peligroso viaje, lo cual los hace difícil de categorizar y cuantificar.

De acuerdo con muchos reportes y nuestra propia investigación, los motivos predominantes para que los niños, niñas y adolescentes busquen ingresar a los EE.UU. son la búsqueda de mejores oportunidades económicas. Simplemente, la oportunidad de un trabajo o educación que pueda resultar en un mejor empleo en el futuro, y por consecuencia, una mejor calidad de vida para estos menores y sus familias.

La segunda razón citada por los niños, niñas y adolescentes migrantes, es que emprenden estos viajes para lograr la reunificación con sus familias. Uno o ambos padres pueden estar viviendo y trabajando en los EE.UU. El menor puede ser enviado, o incluso que por su propia iniciativa busque reunirse con sus padres u otros miembros de su familia que viven en los EE.UU. La reunificación familiar ha tomado mucha importancia en los años recientes. La protección en aumento de las fronteras ha reducido la fluidez de viajes a través de la frontera y la oportunidad de que los adultos mexicanos indocumentados que trabajan en los EE.UU., puedan visitar a sus familias regularmente. Como resultado, muchos padres se arriesgan a hacer que sus hijos atraviesen la frontera para que se vayan a vivir con ellos a los EE.UU., eliminando así, la necesidad de atravesar la frontera frecuentemente.

En el 2009, un estudio comisionado por el DIF provee una perspectiva más matizada. De acuerdo al estudio basado en entrevistas a 40 menores mexicanos y 8 centro americanos hospedados en albergues del DIF, los motivos varían significativamente de acuerdo al género. En general, los niños migran con la esperanza de encontrar un mejor trabajo, lograr el éxito económico o ser mejores proveedores de sus hogares, o en algunos casos, el de escapar de la obligación de ser la “cabeza de la familia” (asociado con el hecho de ser el único hombre de la misma en sus localidades de origen). Por otra parte, para las niñas el principal motivo es el deseo de escapar del abuso o violencia doméstica y sexual.<sup>17</sup>

Mientras que las encuestas a los niños, niñas y adolescentes repatriados sí existen, la precisión o confiabilidad en estos resultados, no debe ser exagerada. En su tabulación anual de estadísticas, como un ejemplo, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) incluye un cuadro sobre los motivos que tienen los niños, niñas y adolescentes para migrar.<sup>18</sup> Nosotros fuimos testigos del interrogatorio de los temas resumidos en esta tabla por parte de los oficiales consulares, la cual al creemos que es superficial y se limita a una lista corta de posibles respuestas, sin incluir abuso, explotación o tráfico. En todo caso, los niños, niñas y adolescentes que hayan sido abusados, probablemente no revelarán su realidad.<sup>19</sup> En consecuencia, estas encuestas no toman en cuenta en el nivel que deberían, la incidencia del abuso sexual, la violencia familiar, la intimidación de grupos criminales, coacción u otra forma de explotación.

Muchos menores de edad intentan cruzar varias veces hasta que lo logran evitando ser detenidos y reuniéndose con sus otros miembros familiares o encontrando trabajo en los Estados Unidos. Una niña recientemente entrevistada en un albergue de Matamoros, había sido atrapada ya tres veces intentando atravesar para alcanzar a su padre que está en Kansas; una vez por Houston, otra por San Antonio, y finalmente por el Río Bravo, todo para ser enviada de vuelta a México en las tres ocasiones.<sup>20</sup> Una encuesta del 2008 de la SRE reveló que existen altas tasas de reincidencia entre los niños, niñas y adolescentes migrantes en muchas áreas, incluyendo 50% en McAllen, Texas; 48% en Yuma County, Arizona y entre 39% y 42% en San Diego y Calexico, California.<sup>21</sup>

Un gran porcentaje de estos niños están en riesgo de convertirse en víctimas de trata sexual o laboral. Los factores de riesgo para este tipo de victimización son numerosos, e incluyen tres elementos claves para distinguir a esta población – son jóvenes, cuentan con un nivel mínimo de educación y están separados de sus hogares o de cualquier otro medio de protección. De acuerdo con el Departamento de Estado de los EE.UU., México es “un país de altas fuentes de tránsito y destino para hombres, mujeres y niños sujetos al tráfico de personas, especialmente obligados a ejercer la prostitución y trabajos forzados.”<sup>22</sup> Empleadores y “turistas sexuales” en los Estados Unidos atraen a mujeres, niños y niñas a una servidumbre sexual o a trabajos forzados con falsas expectativas de ofertas fijas o futuras de trabajo.<sup>23</sup> A pesar del alto costo que representa para estas poblaciones el cruzar la frontera, los niños, niñas y adolescentes se exponen a un peligro legal causando que algunos jóvenes migrantes asuman niveles insostenibles de deuda, que en el futuro son obligados a pagar bajo coacción. El creciente control de la migración transfronteriza por parte de los cárteles de drogas mexicanos, para quienes el tráfico humano representa una fuente de negocio importante, los niños, niñas y adolescentes migrantes son una presa fácil y valiosa, haciendo que todos estos peligros se incrementen.<sup>24</sup>

Los menores de edad que residen cerca de la frontera, o quienes buscan atravesarla, pueden ser interceptados por el crimen organizado para hacer contrabando con ellos. Los oficiales consulares se refieren a estos niños, niñas y adolescentes como los “menores de circuito” (o transfronterizos) – y son los menores de edad que están involucrados con el negocio ilícito de las drogas o el contrabando de otros niños y adultos en la frontera, y que pueden igualmente ser llamados *coyotes* o *polleros*.

Estos menores de circuito son en su mayoría niños, niñas y adolescentes que cruzan con frecuencia (o reinciden) y que se han establecido en o alrededor de las ciudades fronterizas

para intentar ingresar a los EE.UU. Cuando estos menores de edad son detenidos y repatriados, simplemente intentan cruzar en cuanto regresan a México. En muchos casos, los oficiales mexicanos creen que los menores de edad son reclutados por pandillas criminales precisamente porque sirven como *polleros*, *coyotes* o *mulas*; si los atrapan, es probable que sean mandados de vuelta a México y que vuelvan a quedar disponibles para trabajar para ellos. Mientras que la fuerza de los cárteles de drogas mexicanos crece a lo largo de la frontera, las posibilidades de escapar a este ciclo de comercio ilícito para un menor de circuito, se vuelve aun más difícil y muchos menores de edad si no aceptan cooperar o llevar a cabo lo que les piden las pandillas, pueden ser víctimas de represalias

### **Casi Todos los Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos Aprendidos por la CBP, son Inmediatamente Repatriados.**

De acuerdo con las estadísticas provistas a Appleaseed en Septiembre del 2010, la CBP detuvo a 40,398 niños, niñas y adolescentes durante el año fiscal del 2009; <sup>25</sup> de entre estos, 43% o aproximadamente 17,371 no tenían compañía. <sup>26</sup> Durante los primeros 11 meses del año fiscal del 2010 (hasta el 31 de agosto del 2010), la CBP reportó que detuvo a 29,624 menores, pero que un porcentaje más alto -59% o aproximadamente 17,478- no tenían compañía. En ambos años, cierta porción de estos menores, fueron reportados como nacionales de otros países (principalmente las naciones centroamericanas al sur de México)- 12% en el año fiscal 2009, y 18.5% en el año fiscal del 2010. <sup>27</sup>

Asumiendo por simplicidad que el porcentaje de todos los niños, niñas y adolescentes detenidos que no tienen compañía, sea idéntica en las poblaciones mexicanas y no mexicanas, las estadísticas de la CBP sugieren que durante el año fiscal del 2009 se detuvieron a aproximadamente 15,286 niños, niñas y adolescentes sin compañía de México y que durante el 2010 fueron aproximadamente 15,540.

Estos estimados de las detenciones, se derivan de la información de la CBP la cual coincide con las estadísticas de repatriación reportadas por las autoridades mexicanas. El DIF Nacional por ejemplo, anualmente publica estadísticas demográficas detalladas acerca de los niños, niñas y adolescentes sin compañía repatriados cuyas custodias son tomadas por agencias estatales o municipales del DIF. <sup>28</sup> Debido a que todos los niños, niñas y adolescentes mexicanos repatriados pasan por alguna instalación del DIF (aunque sea por periodos breves), las estadísticas del DIF deberían de proveer una buena aproximación del número de menores detenidos en los EE.UU. y que son mandados de regreso a México. En el 2009 el DIF reportó que las autoridades mexicanas regresaron a un total de 15,534 niños, niñas y adolescentes sin compañía que fueron detenidos por la patrulla fronteriza;<sup>29</sup> dicho número se acerca mucho a los números que estimamos que la CBP detuvo en los años fiscales del 2009 y 2010 (basándonos en la limitada información que nos fue dada por parte de la agencia). Sin importar cuál sea el número exacto, estas estadísticas norteamericanas y mexicanas, sugieren que juntándolas, y muy a pesar de la entrada en vigor de la TVPRA, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes mexicanos que son detenidos por la CBP en la frontera e inmediatamente repatriados es abrumador, y que solo una pequeña fracción de ellos, son transferidos a custodias temporales de la DUCS (Division of Unaccompanied Children's Services o División de Servicios para Menores sin Compañía), la cual es parte de la ORR. <sup>30</sup>



### **SECCIÓN 3:**

## **El Régimen Legal Para los Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos Detenidos en la Frontera**

Cuando los niños, niñas y adolescentes son detenidos por las autoridades de los Estados Unidos en la frontera, entran a un complejo marco legal y estructural designado para determinar si deben ser repatriados inmediatamente o si se les debe otorgar albergue temporalmente en los EE.UU. Si son repatriados, los mecanismos de su reparación están gobernados por un acuerdo bilateral entre el DHS y la SRE, el cual es implementado por diversos acuerdos locales en diferentes áreas de la frontera.

Los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía detenidos en la frontera que no son inmediatamente repatriados, son canalizados al mismo sistema que recibe igualmente a todos los otros menores sin compañía – es decir, los niños que no son mexicanos así como aquellos de cualquier otro país que son detenidos en el interior de los Estados Unidos. Para los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía que son detenidos en la frontera, este sistema retrasa la reunificación con sus familias que se quedan en México. Por otra parte, este sistema permite la adjudicación ordenada de las reclamaciones de los menores de edad que claman la residencia, y mientras resuelven espera de esta adjudicación, se les proporciona refugio en las instalaciones de la DUCS, incluyendo comida, educación, servicios médicos, servicios legales pro bono o gratuitos (cuando están disponibles), acceso a su consulado y una reunificación potencial con sus familias o un tutor apropiado en los EE.UU.

### **Las Agencias Responsables de los Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía en los EE.UU.**

Algunas agencias en los Estados Unidos interactúan con niños, niñas y adolescentes sin compañía en la frontera y fuera de ella, a través de diversos departamentos federales que son responsables de la detención, la custodia, la adjudicación de las reclamaciones para permanecer en los EE.UU., así como la repatriación.

### **La Detención**

A lo largo de la frontera y de las garitas de entrada, la CBP, una agencia del Departamento de Seguridad Nacional (DHS),<sup>31</sup> es generalmente la responsable del manejo y creación de políticas en cuestión de inmigración. En o cerca de la frontera mexicana, los niños, niñas y adolescentes sin compañía (así como los adultos) son típicamente detenidos por agentes de la CBP. Estos agentes son los responsables de detener a quienes parecen ser inmigrantes en las puertos oficiales de entrada; ellos son los responsables de detener y revisar a los vehículos que cruzan la frontera, y de llevar a cabo operaciones en las zonas inmediatas a la frontera o menos comúnmente en las garitas mismas. El DHS ha delegado a la CBP la responsabilidad de determinar si los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía deben ser repatriados o retenidos en los EE.UU. para posibles procedimientos de migración.<sup>32</sup>

### **La Custodia**

Los niños, niñas y adolescentes sin compañía que no son inmediatamente repatriados en la frontera por la CBP, son transferidos al Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS por sus siglas en inglés) – especialmente a la ORR/DUCS.<sup>33</sup> Un Coordinador Juvenil del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE por sus siglas en inglés), que forma parte del DHS, es responsable de transferir a los niños, niñas y adolescentes sin compañía que son detenidos por la CBP (o por menores detenidos en el interior por la ICE), a la DUCS. Desde este punto, la DUCS conserva la custodia de todos los niños, niñas y adolescentes sin compañía en los EE.UU. hasta que son entregados a un pariente u otro tutor, son repatriados, o se les otorga la residencia legal en los Estados Unidos.

### **La Adjudicación de los Derechos**

Una vez transferido a la DUCS y hasta que no sea entregado a un pariente o a un tutor, los niños, niñas y adolescentes sin compañía son albergados en instalaciones diseñadas para menores, o son ubicados en hogares temporales mientras sus casos son procesados en la corte de inmigración. Las cortes de inmigración de los Estados Unidos junto con la Oficina Ejecutiva de Revisión en Inmigración (EOIR por sus siglas en inglés), forman parte del Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés).

Los niños, niñas y adolescentes que reclaman asilo exitosamente, pueden evitar algunos procedimientos de la corte. Un reclamo de residencia emana en una entrevista con un agente facultado para proveerla, y que forma parte de la oficina de los Servicios de Ciudadanía y Servicios de Inmigración de los Estados Unidos (USCIS por sus siglas en inglés), otra agencia dentro del DHS. Además, la USCIS actualmente adjudica peticiones para el estatus de Infantil Inmigrante Especial; una opción para los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de abuso, abandonados o descuidados, y para quienes la reunificación con uno o ambos padres, no es posible.

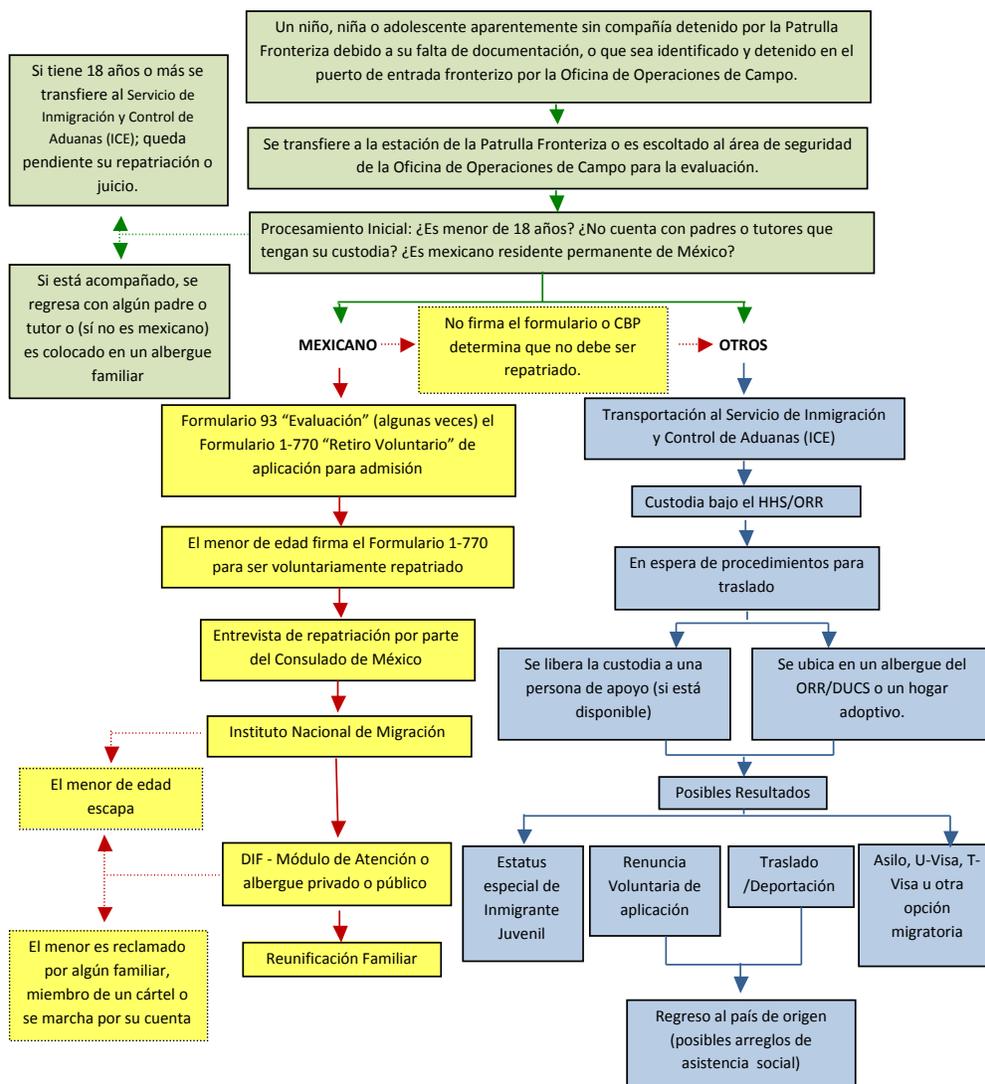
### **El Proceso de la Toma de Decisiones en la Frontera de Acuerdo con la TVPRA**

La TVPRA contiene previsiones de “país contiguo” las cuales están diseñadas para determinar si un niño, niña o adolescente mexicano sin compañía detenido en la frontera, será repatriado inmediatamente, o en su lugar, dispone de la protección

para menores sin compañía que todos los demás países reciben – la oportunidad de ser albergado en los Estados Unidos por lo menos temporalmente, hasta que se resuelva su derecho de permanecer. Para efectos prácticos, estas previsiones solo aplican a nacionales mexicanos o menores de edad cuya residencia principal está en México.<sup>34</sup> Los niños, niñas y adolescentes sin compañía de cualquier otra nacionalidad, no tienen el riesgo de una repatriación inmediata.

## ¿Qué Pasa con los Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera? Determinación si el Detenido es “Sin Compañía” y un “Menor de edad”

Cuando un aparente menor de edad es detenido en la frontera, los oficiales de la CBP deben responder algunas preguntas que datan desde antes de la entrada en vigor de la TVPRA; concretamente si el individuo es extranjero, y si él o ella es de hecho un “niño, niña o adolescente” y “sin compañía”.



Estos tres elementos básicos de la definición legal del estatus de “niño, niña o adolescente extranjero sin compañía”, se basan en comprobar que se trate de un no ciudadano que: “(A) no tenga un estatus legal migratorio en los Estados Unidos; (B) sea menor de 18 años; y (C) que no cuente con – (i) padre o tutor en los Estados Unidos; o (ii) ninguno de los padres o tutores en los Estados Unidos esté disponible para proveerle de cuidado y custodia física.”.<sup>35</sup>

La determinación del estatus migratorio, usualmente se contesta de una manera sencilla, pero los últimos dos elementos pueden ser complicados. Primero, los oficiales de la CBP deben decidir si el menor tiene de hecho menos de 18 años. Debido al porcentaje sustancial de niños, niñas y adolescentes que cruzan la frontera entre los 15 y 17 años, (muchos de los cuales viajan sin documentos oficiales) y que no pueden dar respuestas confiables cuando se les pregunta su edad, el determinar una edad aproximada puede ser extremadamente difícil. Cualquiera que se determine que tiene 18 años o más, es sujeto a ser transferido a una instalación de detención de adultos en donde puede permanecer por meses o en algunos casos hasta años en condiciones similares a las de una prisión, las cuales no son adecuadas para menores. Las técnicas de determinación de edad forenses (incluyendo radiografías y exámenes dentales) han sido desarrolladas y son usadas con cierta crítica, por algunas agencias como el ICE.<sup>36</sup> Por lo menos hasta ahora, los agentes de la CBP parecen no usar ninguna técnica forense u otras técnicas sofisticadas para la determinación de la edad. Fuimos informados por algunos agentes de la CBP que determinan la edad de los jóvenes a partir de sus declaraciones— a pesar de que algunos niños y niñas reportan ser cuestionados enérgicamente con respecto a su edad— y no usan medios independientes para intentar verificar la edad, a menos de que las respuestas de la persona carezcan completamente de credibilidad.

Además, la CBP debe determinar si el niño, niña y adolescente detenido no viene “acompañado”. En la realidad, Appleseed y otros observadores han encontrado confusión e inconsistencia en la aplicación de este elemento. El caso más sencillo sucede cuando el menor de edad es detenido en la frontera junto con uno o ambos padres; en esta situación el menor está claramente “acompañado” y en caso de no ser liberado, típicamente será ubicado en una forma de “detención familiar”. Más allá de este caso, la toma de esta determinación no queda muy clara. Un pariente putativo el cual es detenido junto con el niño, se puede o no asumir que es el padre o tutor del menor. Esto presenta riesgos para ambas partes: el menor de edad puede ser liberado a alguien que pueda estar involucrado en tráfico o trata de personas, o que sea separado de su familia.<sup>37</sup> Aún si el menor de edad tiene un padre en los Estados Unidos, la CBP o el ICE deben tratarlo como “sin compañía” en el caso de que el padre o madre no esté dispuesto o no pueda recuperar al menor detenido.<sup>38</sup>

### **El Precursor del TVPRA: El Acuerdo Flores**

El Acuerdo *Flores* el cual aún está vigente, establece el principio de que los menores son “particularmente vulnerables” y que deben ser tratados con “dignidad, respeto y cuidado especial”; también ordena que el menor debe ser ubicado en “el entorno menos restrictivo” apropiado para el niño y además requiere de la asistencia física del menor

de edad en los procedimientos de migración. El Acuerdo *Flores* surgió en 1997 a raíz de la demanda de *Flores v. Meese* de 1985, en nombre de una clase o grupo de menores que estaban bajo la custodia de las autoridades de migración.<sup>39</sup>

El Acuerdo *Flores* contiene algunas disposiciones específicas para poner estos principios en práctica.<sup>40</sup> Estas disposiciones incluyen un requerimiento para que el DHS, excepto en circunstancias estrictamente definidas, libere a un menor de edad de la custodia inicial en 3 días (72 horas), estableciendo así un punto de referencia que se incorporó más tarde a la TVPRA.<sup>41</sup> Otras disposiciones en el Acuerdo *Flores* incluyen estándares para los programas de albergues de menores de edad (instalaciones físicas y programas educacionales), y una regla de presunción que dice que los menores de edad deben ser liberados en orden de preferencia, a un padre o tutor, a un pariente adulto, o a un adulto o entidad autorizado por el padre o tutor.

El tiempo para la toma de una decisión en la frontera es breve. Sin un niño, niña o adolescente no acompañado mexicano es repatriado, la ley de inmigración de los EE.UU. requiere que el menor tome una decisión voluntaria e independiente de retirar su “aplicación para admisión” a los EE.UU. Bajo el Acuerdo *Flores* y la TVPRA, la CBP solo tiene 48 horas después de la detención para decidir si el menor accede a ser repatriado o si el o ella deberá ser transferido bajo la custodia de la ORR/DUCS (la cual forma parte del HHS). La TVPRA también requiere que cualquier niño, niña o adolescente no acompañado detenido por las autoridades de los EE.UU. (usualmente la CBP o el ICE) y que no accede a ser repatriado, debe ser transferido a la ORR en las próximas 72 horas. Estos periodos de dos o tres días reflejan la obligación de los EE.UU. de poner a los menores en un lugar adecuado después de la detención.

## **Los Requerimientos Legales de los Niños, Niñas o Adolescentes sin Compañía de la TVPRA**

La TVPRA es un acto de “reautorización” el cual mantuvo vigentes (a manera de enmienda), las disposiciones de la Trafficking Victims Protection Act (TVPRA) del 2000<sup>42</sup> y la Trafficking Victims Protection Reauthorization Act del 2005<sup>43</sup> “para reforzar las medidas para combatir el tráfico o la trata de personas.”<sup>44</sup> La enmienda de la TVPRA contiene una sección titulada “Aumentar los Esfuerzos para Combatir la trata de Niños” en la § 1232 (Sección 1232) de la U.S.C. (US Code) número 8.<sup>45</sup> Esta sección incluye previsiones para mejorar el tratamiento de los niños, niñas y adolescentes en los EE.UU. Estas previsiones incluyen la determinación de solicitudes de asilo por parte de la USCIS (en lugar de los tribunales de migración); el acceso a abogados defensores de menores de edad, los cambios a Estatus Especiales de Menores de Edad Inmigrantes (una forma de auxilio disponible para aquellos niños, niñas y adolescentes que son víctimas de abuso, abandono o negligencia, descrita más adelante), y el establecimiento de normas legales de cuidado para el HHS, agencia que desde el 2003 ha sido responsable por la custodia de los niños, niñas y adolescentes sin compañía en los Estados Unidos.

La sección 1232(a)(2) provee además “Reglas Especiales para Menores de Países Contiguos.” A pesar de que es literalmente aplicable a ambos, México y Canadá, el impacto predominante de esta sección aplica sobre el tratamiento de menores mexicanos

o menores que normalmente residen en México, quienes son casi todos los menores que llegan desde los dos países inmediatos a los Estados Unidos. La sección 1232(a)(3) requiere al DHS (sin especificar cuál agencia), a hacer tres “evaluaciones” o “entrevistas” de “caso por caso” para dichos menores de edad sin compañía – las cuales deben ser llevadas a cabo dentro de las 48 horas <sup>46</sup> después de la detención, y en “cualquier caso” antes de mandarlo de regreso a su país de origen o de residencia habitual:

(a) si el niño, niña o adolescente no ha sido “**víctima de una forma grave de tráfico o trata**,” <sup>47</sup> y si no existe evidencia creíble” de que el menor de edad esté en riesgo de “ser víctima de trata” a su regreso a México;

(b) si el menor no tiene un “**miedo a regresar**” a México “debido a un temor creíble de persecución”; y

(c) si “el niño, niña o adolescente es capaz de tomar una decisión **independiente de retirar la aplicación de admisión**” a los Estados Unidos. [El énfasis que se hace en este punto es nuestro]

Si - y sólo si- estas tres peticiones fueran respondidas de manera afirmativa, un oficial de inmigración “podría” permitirle a un niño, niña o adolescente mexicano (o residente mexicano) siempre y cuando que el oficial determine que este si es “inadmisible” bajo la ley de inmigración de los EE.UU., a que “retire” su aplicación para admisión y ser regresado a México. <sup>48</sup> (Bajo la ley de inmigración, ser atrapado en la frontera constituye o da derecho a llevar a cabo una “aplicación para ser admitido” en los EE.UU.) Si por otro lado, la pregunta a cualquiera de estos tres puntos es negativa o si no se puede hacer una determinación de ninguna de ellas en las siguientes 48 horas, la TVPRA ordena que el menor sea “inmediatamente” transferido bajo la custodia del HHS (es decir, a la ORR/DUCS). Una vez transferido al HHS, los niños, niñas o adolescentes mexicanos son tratados de acuerdo con estos procedimientos que aplican igualmente a todos los aquellos que sean detenidos en el interior de los EE.UU., o aquellos de otros países que son detenidos en la frontera, como lo estipula la Sección 1232(b). <sup>49</sup>

Al menos en papel, la TVPRA logró un cambio significativo en la ley anterior, bajo la cual los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía eran repatriados rutinaria y rápidamente después de su detención. Antes de la TVPRA, la práctica de la CBP era “ofrecer” –o imponer- a casi todos los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía (lo que generalmente no sucedía con los niños, niñas y adolescentes sin compañía de otras nacionalidades) la opción del “retorno voluntario” a México inmediatamente después de la detención. <sup>50</sup> Como se señaló antes, la repatriación se lleva a cabo a través de un “retiro” voluntario del detenido a la “aplicación” de facto para la admisión a los EE.UU. El retiro de esa aplicación es documentada al firmar el formulario (Formulario I-770) <sup>51</sup> admitiendo o señalando: “estoy en los Estados Unidos de manera ilegal, y pido que se me permita regresar a mi país, el cual está señalado en la parte de abajo.”

Desde la entrada en vigor de la TVPRA, al DHS ya no se le permite procesar a un niño, niña o adolescente mexicano sin compañía como se hacía rutinariamente. El congreso ordenó que el DHS debe revisar a cada niño, niña o adolescente sin compañía que entra bajo su custodia – caso por caso- y se le puede permitir elegir una repatriación inmediata solo si este cumple los tres criterios de la Sección 1232.

El congreso también incluyó en la TVPRA algunos requerimientos para las agencias gubernamentales de los EE.UU., con la finalidad de asegurar que cualquier repatriación de los niños, niñas o adolescentes sin compañía se lleve a cabo de una manera “segura” y “ordenada”:

- La sección 1232 (a)(1) requiere que el DHS en conjunto con el DOS, el DOJ y el HHS, que “desarrollen políticas y procedimientos para asegurar que los niños, niñas o adolescentes extranjeros en los EE.UU. sean repatriados de manera segura a su país de nacionalidad o residencia habitual.”
- La sección 1232(a)(5)(A) requiere que el DOS en conjunto con el HHS y el DHS así como las OSC (organizaciones de la sociedad civil) y otros organismos nacionales e internacionales y expertos, creen un “programa piloto” para “desarrollar e implementar las mejores prácticas para asegurar la repatriación segura y ordenada, así como la reintegración de niños, niñas y adolescentes extranjeros a su país de nacionalidad o residencia habitual.” El DOS ha establecido un pequeño programa piloto con El Salvador; ninguno ha sido aplicado en México.
- La sección 1232(a)(5)(B) requiere que el DHS consulte los Reportes de Prácticas de Derechos Humanos y Trata de Personas del DOS para evaluar la repatriación de un niño, niña o adolescente a un país en particular.
- La sección 1232(2)(5)(C) requiere que el DOS y el HHS -junto con la asistencia del DHS y no después de los 18 meses de la fecha en la que la TVPRA se promulgó (23 de diciembre del 2008)- presente anualmente un reporte al congreso que incluya entre otras cosas “la descripción de las políticas y procedimientos usados para llevar a cabo la repatriación de dichos menores de edad de los EE.UU., y los pasos tomados para asegurar que sea repatriado de manera segura y humanitaria a su país de origen o residencia habitual, incluyendo una descripción del programa piloto de repatriación creado conforme a la [Sección 1232(a)(5)(A)].” El reporte requerido por la Sección 1232(a)(5)(C) fue entregado al congreso por el DOS (en nombre de las tres agencias) el 11 de agosto del 2010, pero hasta febrero del 2011 no había sido publicado en ninguna agencia o sitio de internet del Congreso.
- Con respecto a los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía, la sección 1232(a)(2)(C) requiere que la Secretaría de Estado negocie acuerdos con México para avanzar en los objetivos en contra de la trata de personas y asegurar que los niños, niñas y adolescentes sin compañía sean entregados a “empleados u oficiales apropiados, incluyendo oficiales de asistencia para el bienestar infantil en caso de estar disponibles”, que sean entregados en horarios “razonables” y que el personal de ambas fronteras involucrados en estos convenios,<sup>52</sup> sean entrenados para llevarlos a cabo. El DOS no ha entrado aún en acuerdos con México como lo requiere esta sección.

## **Acceso de los Consulados de México y EE.UU. y Convenios de Repatriación**

A pesar de que no se han negociado nuevos convenios de acuerdo con la sección 1232(a)(2)(C), algunos tratados y convenios bilaterales entre los EE.UU. y México rigen la repatriación de los mexicanos, incluyendo reglas especiales para los niños, niñas y adolescentes sin

compañía. Estos tratados rigen además el contacto consular que se supone debería suceder entre las dos naciones en cuestiones de inmigración y repatriación.

De acuerdo a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1963 (Convención de Viena)- para la cual los Estados Unidos es signatario- y bajo algunos convenios consulares específicos entre los Estados Unidos y México,<sup>53</sup> se les debe garantizar el derecho de acceder a funcionarios consulares mexicanos, a todos los ciudadanos mexicanos en los EE.UU. El artículo 36 de la Convención de Viena estipula que (a) todos los oficiales consulares son libres de comunicarse y tener contacto con los ciudadanos mexicanos de su Estado y viceversa; (b) si el extranjero interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin “retraso alguno” a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía (entendiéndose del país de origen) sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva; y (c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva.<sup>54</sup> La Convención de Viena además establece que “las funciones consulares consisten en la protección de los intereses superiores de los menores de edad y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía...”<sup>55</sup> los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía tienen derecho a comunicarse con los oficiales del consulado mexicano, que el consulado sea notificado cuando sean tomados bajo custodia, de ser informados sobre este derecho de notificación consular y de ser visitados por un oficial consular durante la detención. Además, los oficiales consulares mexicanos tienen el derecho de ser notificados de aquellos niños, niñas y adolescentes sin compañía detenidos por la CBP y la ORR/DUCS.

El convenio más importante con respecto a los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía entre México y USA, es el acuerdo entre la Secretaria del DHS Janet Napolitano y la Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa firmado en abril del 2009; dicho acuerdo proporciona un modelo para formalizar los acuerdos locales para la repatriación expedita y humanitaria de mexicanos. Este Acuerdo Bilateral del 2009 es implementado a través de treinta Acuerdos Locales para la Repatriación de Nacionales Mexicanos (Acuerdos Locales),<sup>56</sup> los cuales están basados en un Memorándum de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés - Memorandum of Understanding)<sup>57</sup> del 2004, entre el DHS y la SRE. Ambos el MOU del 2004 y el Acuerdo Bilateral del 2009 ordenan que:<sup>58</sup>

- Las repatriaciones deben ser llevadas a cabo de acuerdo a los derechos humanos y la dignidad de los mexicanos encontrados violando la ley de inmigración en los EE.UU.
- Todos los mexicanos detenidos, tienen derecho a notificar a la oficina consular mexicana a través del DHS y de reunirse en privado con algún oficial.
- Los puntos de repatriación deben ser establecidos de una manera consistente, con horas preestablecidas de operación y disponibilidad de los empleados. México debe esforzarse para asegurar que los puntos de recepción designados por ambas partes, sean completamente cubiertos con el personal necesario de entidades locales, estatales o federales responsables de la salud, el bienestar y la seguridad de los mexicanos.
- Puntos de contacto deben ser identificados con la finalidad de recibir y/o transmitir información acerca de incidentes reportados como maltrato o posibles problemas

con la protección de los derechos humanos.

- Los niños, niñas y adolescentes sin compañía y otros individuos vulnerables, deben ser repatriados durante el día por cuestiones de seguridad. Las agencias mexicanas participantes deben hacer un esfuerzo para tener a los representantes de asistencia familiar disponibles para que los reciban en el momento de la repatriación.
- Información y una notificación, deben ser provistas a tiempo por las autoridades del DHS de tal forma para que haya tiempo para preparar la recepción del niño, niña o adolescente o individuo con alguna necesidad médica, mental u otra.

Estos principios forman las bases para una serie de Acuerdos Locales entre los Estados Unidos y México, y establecen las ubicaciones específicas y las horas en las que la repatriación debe llevarse a cabo; además, proveen la información de contacto de los oficiales mexicanos y estadounidenses involucrados.<sup>59</sup> Los Acuerdos Locales generalmente estipulan que los menores deben ser repatriados durante el día y a través de ciertos lugares específicos. Además establece los protocolos de comunicación para manejar los problemas que surjan por la operación cotidiana e incluyen una revisión periódica del sistema para actualizar y mejorar la evolución de los arreglos y las circunstancias.<sup>60</sup>

## **El Procedimiento para los Niños, Niñas y Adolescentes que No Son Inmediatamente Repatriados**

### **La Custodia bajo la ORR/DUCS incluyendo Servicios Sociales y Asistencia Legal**

Los niños, niñas y adolescentes mexicanos que no pueden ser regresados a México durante las siguientes 48 horas bajo los términos de la TVPRA deben ser transferidos bajo custodia la del HHS. Después, las leyes e instituciones de los EE.UU. aplican las mismas reglas a los niños, niñas y adolescentes sin compañía mexicanos y de cualquier otro país. El procedimiento de repatriación comienza al determinar si el menor puede ser trasladado y si tiene derecho a algún tipo de apoyo migratorio. Los elementos esenciales de este tratamiento a los menores de edad que no son inmediatamente repatriados incluyen:

- Transportación rápida por medio del personal y con vehículos del ICE hacia un albergue de la DUCS cerca de la frontera.
- Ubicación en un lugar que sea lo “menos restrictivo” posible para asegurar la presencia del menor en la audiencia de inmigración agendada. El objetivo primario consistente con el requerimiento de presentarse en la audiencia, es el ubicar al menor con un padre, miembro de familia o algún amigo(a) adecuado(a) quien esté dispuesto a actuar como la persona de apoyo del menor.<sup>61</sup> Si no se presenta o ninguna persona de apoyo puede ser encontrada –que es lo que normalmente sucede- o si la ORR determina que liberar al menor a alguna persona, representa un alto riesgo de que el menor de edad no se presente a sus procedimientos de inmigración, el menor puede ser ubicado en uno de varios lugares disponibles: una instalación de cuidado temporal (o albergue) a cargo de la DUCS (posiblemente el mismo albergue en donde el menor fue inicialmente situado) o, dependiendo de si el menor posee un riesgo de huir o de dañar a los demás, le serán asignados alguna forma más institucionalizada de “empleados de seguridad” o será ubicado en una instalación “de seguridad”.

- Los programas de educación, tratamientos (médico y de salud mental), las instalaciones de recreación y servicios de asistencia social en los albergues de la DUCS y en menor medida, a los menores que están a cargo de una persona de apoyo o en hogares temporales.
- Acceso a asesoría legal. La sección 1232(b)(5) de la TVPRA requiere que el HHS “se asegure hasta donde sea posible en la práctica”, de que todos los niños, niñas y adolescentes bajo su custodia, “tengan consejería para ser representados en procedimientos legales.”<sup>62</sup> No todos los menores reciben servicios legales pro bono, pero cuando es el caso, un consejero puede asistirlos bastante para ejercer el derecho de demandar y/u obtener residencia continua o permanente en los EE.UU.<sup>63</sup>

Ninguno de los beneficios potenciales de ser ubicado en el sistema de la DUCS aplica a los niños, niñas y adolescentes que son inmediatamente repatriados a México; para aquellos que son detenidos en la frontera, el acceder a este medio alternativo depende completamente del resultado de la revisión inicial de la CBP, haciendo que esta institución sea la verdadera guardiana de estos menores.

El sistema de la DUCS demuestra todos los beneficios que pueden ser adquiridos si se le quitara la responsabilidad de los menores inmigrantes a las agencias que ejecutan la ley. Antes del 2003, el INS (Servicio de Naturalización e Inmigración o Immigration and Naturalization Service) era el responsable de la custodia y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes sin compañía. El INS empleaba un riguroso modelo de revisión que casi no le prestaba atención a las necesidades especiales de los niños y en ocasiones los ubicaba en un riesgo físico y psicológico considerable.<sup>64</sup> En contraste, el sistema de la DUCS, aunque no es perfecto busca ubicar a los menores en un lugar lo menos restrictivo posible, incorpora los principios de bienestar del niño, niña o adolescente (prestando atención a las necesidades físicas, psicológicas, educativas y legales - con el apoyo de abogados pro bono).<sup>65</sup>

### **Bases Legales Fundamentales para la Residencia Continua o Permanente en los Estados Unidos de un Niño, Niña o Adolescente**

Para los niños, niñas y adolescentes que enfrentan riesgos serios, y para aquellos que no pueden ser regresados de una manera segura a México, la ley de los EE.UU. reconoce que tiene una obligación de proveer no solamente protección temporal, sino la oportunidad de una vida más segura en dicho país. La TVPRA expandió algunas de las posibilidades disponibles para lograr la residencia continua o permanente de los menores de edad sin compañía en los EE.UU. Las principales bases para evitar su extracción (después de la primera revisión y al no ser inmediatamente repatriados) son:

1. **Estatus Especial de Inmigrante Juvenil.** Una manera de obtener la residencia permanente para un menor de edad sin compañía en los Estados Unidos, es mediante el Estatus Especial de Inmigrante Juvenil (SIJS por sus siglas en inglés). Esta opción está disponible para un menor que no puede reunirse con uno o ambos padres debido a abuso, negligencia o abandono, y quien obtiene una decisión judicial demostrando que no se encuentra dentro de su interés superior, el retornar a su país de origen (o aquél de sus padres).<sup>66</sup> Para poder calificar dentro de un SIJS, el niño, niña o adolescente debe

extender una primera petición y ser declarado como dependiente en una corte juvenil estatal. La TVPRA cambió esta opción de apoyo migratorio, eliminando el requerimiento en el que el DHS debía otorgar su consentimiento a la jurisdicción de la Corte Estatal, lo que permite que el HHS dé su consentimiento en lugar del DHS. Una vez que el niño, niña o adolescente obtenga su SIJS, usualmente puede ser acreedor a un ajuste de estatus para poder obtener la residencia permanente. Durante el año fiscal 2009, 1,144 menores obtuvieron residencia permanente a través de este proceso.<sup>67</sup>

**2. Visas para Víctimas de Formas Severas de Trata de Personas (Visas T).** De acuerdo con la TVPRA del 2000, un niño, niña y adolescente sin compañía que ha vivido una “forma severa de tráfico o trata” califica para una Visa T de no inmigrante.<sup>68</sup> Un niño, niña o adolescente debe demostrar que el o ella fue víctima de una forma severa de trata (definido como tráfico sexual o trabajos forzosos),<sup>69</sup> que físicamente se presente en los EE.UU., y que además sufriría de “extremas dificultades incluyendo un daño severo e inusual en caso de ser repatriado”.<sup>70</sup> La residencia permanente no es automáticamente otorgada, la Visa T provee un camino potencial para el estatus de residente permanente. Las víctimas de trata incluyendo aquellos menores de 18 años, sin importar su estatus migratorio, tienen acceso a algunos beneficios y servicios para personas a las que se les otorgó el estatus de refugiados bajo la 8 U.S.C. § 1157.<sup>71</sup>

**3. Asilo.** Bajo la TVPRA, el Congreso otorgó a los niños, niñas y adolescentes sin compañía un procedimiento más amigable dando jurisdicción inicial de las solicitudes de asilo de todos ellos, a la USCIS (en lugar de forzar a los menores a defender sus aplicaciones de asilo en la corte de inmigración).<sup>72</sup> Como en el caso de los adultos, un menor de edad sin compañía que tiene bien fundamentado un riesgo de persecución a causa de su religión, raza, opinión política, nacionalidad o pertenencia a un grupo social en particular, puede calificar para el asilo.<sup>73</sup> Si el asilo es otorgado, el menor puede obtener beneficios de la ORR y aplicar para la residencia permanente en los EE.UU., y eventualmente la ciudadanía. La condición es que la persecución sea llevada a cabo por parte del gobierno o por un grupo que el gobierno no quiere o no puede controlar.<sup>74</sup> En el contexto contemporáneo en México y Centroamérica, cierto número de menores de edad sin compañía pueden tener bases fundamentadas de temor de persecución, no tanto por religión, raza u opinión política, sino por su identidad en grupos socialmente marginalizados y devaluados como comunidades de homosexuales o transgénero, o por su negativa a las presiones de pandillas violentas, fenómeno en aumento en la sociedad mexicana.<sup>75</sup> Si al menor se le otorga asilo, el o ella puede recibir servicios sociales y beneficios bajo el Programa de Menores sin Compañía Refugiados.<sup>76</sup>

Adicionalmente a estas tres opciones para la demanda de residencia que la TVPRA hizo más accesible a los niños, niñas y adolescentes sin compañía, de nacionalidad mexicana (o de cualquier otro país) y que permite la entrada temporal a los Estados Unidos, ofrece residencia permanente bajo uno de las siguientes bases de auxilio para evitar la repatriación:

- 1. Retención de Deportación Bajo la Sección 241(b)(3) de la INA.** La deportación de un individuo está prohibida hacia un país en donde la vida o la libertad del individuo sea amenazada debido a su raza, religión, nacionalidad, membresía a un grupo en particular u opinión política.

2. **Retención de Deportación y el Retraso del Traslado Bajo la Convención Contra de la Tortura de las Naciones Unidas (Convention Against Torture o CAT por sus siglas en inglés).** El traslado de un individuo está igualmente prohibido a un país en donde es probable que el individuo sea torturado. En dichos casos, se le otorga una retención de traslado bajo las regulaciones federales que implementan las obligaciones de los EE.UU. de acuerdo con el CAT en las secciones 208.16(c) y 208.17.
3. **Visa U.** La Visa de Estatus de No Inmigrante (Visa U) está disponible para víctimas de crímenes que han sufrido abuso mental o físico y que además están dispuestos a asistir con oficiales de gobierno o instituciones pertinentes para llevar a cabo una investigación. Aquellos a quienes se les da una Visa U pueden después ajustar su estatus a residente legal permanente.
4. **Inmigración Basada en la Familia.** Los ciudadanos o residentes legales permanentes pueden pedir que ciertos miembros de su familia reciban visas familiares. Una vez que la petición es aprobada, el potencial inmigrante debe llevar a cabo un ajuste de su estatus. El Ministro de Justicia del Departamento de Seguridad Nacional puede ajustar el estatus de un extranjero para que este se convierta en residente legal permanente; si la petición de la visa se le aprueba, una visa de inmigrante se le otorga inmediatamente (la cual está disponible en el momento de la aplicación para el ajuste del estatus), haciendo que la persona sea admisible a los EE.UU.

## SECCIÓN 4:

### La TVPRA: Una Promesa Incumplida

Con el paso o aprobación de la TVPRA el Congreso rechazó la práctica de rutina de repatriación inmediata de los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía en la frontera. Esta estipula que un menor de edad sin compañía debe permanecer en los Estados Unidos para que se le adjudique cualquier opción inmigratoria, a menos de que la DHS tome una determinación en las 48 horas siguientes a la detención, de que el menor no es una víctima o víctima potencial de tráfico o trata de personas, que no tiene un temor de persecución creíble, y que está dispuesto y es capaz de decidir regresar voluntariamente a México.<sup>77</sup> A pesar de este importante cambio, hoy en muchos casos, una evaluación significativa no es llevada a cabo. La puerta giratoria en la frontera sigue dando vueltas.

La principal explicación para mantener el status quo, recae en la decisión del DHS de asignar nuevas responsabilidades de la TVPRA de revisión a la CBP, un cuerpo encargado de ejecutar la ley y que carece de experiencia y recursos para llevar a cabo estas críticas determinaciones o revisiones de una manera significativa. Las instalaciones de la Patrulla Fronteriza no son las adecuadas para entrevistar a los menores en miras de descubrir un posible riesgo de abuso y/o explotación. Además, los oficiales de la CBP no han sido provistos de herramientas o entrenamiento para llevar estas revisiones a cabo. Finalmente la comunicación entre las autoridades mexicanas y de los EE.UU. con respecto a los niños, niñas y adolescentes sin compañía, son inconsistentes, privando a los oficiales de los EE.UU. de información útil cuando toman decisiones de repatriación, y a los agentes mexicanos de información con respecto a las instalaciones en las que se encuentran los menores mexicanos. Con la promesa de la TVPRA sin cumplir, los menores no están siendo informados de sus derechos y no tienen otra opción más que regresar sin importar las circunstancias. En general, los niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía son regresados a las mismas condiciones que los llevaron a migrar hacia el norte, sin tomar en cuenta que estas condiciones pueden potencialmente incluir un ambiente abusivo en sus hogares, o explotación por traficantes, pandillas y cárteles de drogas.

## La CBP es la Agencia Equivocada para las Revisiones de la TVPRA

El Congreso delegó las revisiones de la TVPRA al DHS sin mayor especificación.<sup>78</sup> El DHS asignó esta nueva responsabilidad de proteger la frontera contra amenazas externas a su agencia encargada de ejecutar la ley, la CBP. El DHS pudo haber asignado esta responsabilidad a la USCIS y a la división que actualmente lleva a cabo las revisiones a adultos y menores de edad sin compañía que tienen peticiones potenciales de asilo. Más que cualquier otro factor, esta decisión ha dado como resultado la ausencia de una revisión adecuada bajo la TVPRA.

La decisión de la CBP de llevar a cabo las revisiones de la TVPRA es comprensible visto desde un punto de vista de conveniencia: esta es la agencia cuyos oficiales persiguen y aprehenden a extranjeros indocumentados en o cerca de la frontera, incluyendo niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía. Sin embargo, no es comprensible ni equivalente de acuerdo con las condiciones y requerimientos asignados a la CBP por parte del Congreso. La CBP no es solo una agencia que ejecuta la ley, sino que tiene un papel único en la aplicación de la ley de los EE.UU. el cual se puede resumir con su propia misión:<sup>79</sup>

*Somos los guardianes de las fronteras de nuestra nación.*

*Somos el frente de América.*

*Protegemos la tierra americana y más allá de nuestras fronteras.*

*Cuidamos al pueblo americano contra terroristas e instrumentos de terror.*

*Hacemos cumplir tenazmente las leyes de los Estados Unidos mientras que promovemos la seguridad de nuestra nación en el comercio y los viajes internacionales.*

*Servimos al público americano con vigilancia, integridad y profesionalismo.*

La página de internet de la agencia dice: “Asegurando las fronteras americanas de aquellos que buscan dañar, es la prioridad de la CBP. Utiliza la fuerza más grande del gobierno para hacer cumplir la ley y proteger en y entre los puertos de entrada, apoyándose en las fuerzas aéreas y la marina.”<sup>80</sup> Para llevar a cabo esta misión, la CBP emplea “personal, infraestructura táctica y tecnología” – incluyendo caminos, cercas, luces y vigilancia aérea no tripulada – “para lograr y mantener el control efectivo de las fronteras terrestres de los EE.UU.”<sup>81</sup>

Los oficiales de la CBP están altamente entrenados, uniformados y armados, y son regularmente puestos en situaciones peligrosas. Las tareas diarias de los oficiales de la Patrulla Fronteriza incluyen la “detección, prevención y aprehensión de terroristas, extranjeros indocumentados y traficantes de personas en o cerca de la frontera mediante el mantenimiento de la vigilancia, de manera encubierta...”<sup>82</sup> Las exigencias del trabajo, difícil en todo momento, sólo han aumentado en años recientes debido a la violencia provocada por los cárteles de drogas mexicanos que trafican con personas, drogas y armas, la cual se ha expandido a lo largo de la frontera y ha afectado a los residentes en ambos lados de la misma.

Debido a estas tareas y responsabilidades, no es ninguna sorpresa que los oficiales de la CBP no tengan ninguna experiencia en manejar, y mucho menos en proteger a niños, niñas o

adolescentes. La CBP nunca ha tenido una unidad especializada dedicada al tratamiento de menores de edad. En su lugar estos son detenidos y procesados por los mismos agentes que detienen y procesan a adultos indocumentados en la frontera, incluyendo traficantes (quienes son el objetivo principal de la CBP). Todos estos agentes reciben los mismos cursos de entrenamiento básico y hasta donde pudimos determinar, no incluyen ningún factor relacionado con las vulnerabilidades y especificaciones propias de los menores de edad, como lo es comunicarse con ellos o llevar a cabo las entrevistas de la TVPRA.

La primera interacción de un niño, niña o adolescente sin compañía con un oficial de la CBP, es incómoda, y puede llegar a ser traumática. La aprehensión inicial típicamente ocurre a lo largo de la frontera, aunque en algunos casos la CBP identifica un menor en un cruce oficial de frontera (por ejemplo en la garita o puerto de entrada). (En el puerto de entrada, los agentes de la CBP son llamados Oficiales de Operaciones de Campo (Office Field Operations u OFO por sus siglas en inglés), pero para que sea más sencillo referirnos a ellos, los llamaremos agentes de la CBP, ya sea en terminales a lo largo de la frontera, o en algún puerto de entrada). En los puntos de revisión en los puertos de entrada, los menores de edad en ocasiones son encontrados escondidos en los vehículos o intentando ingresar con papeles falsos. Estos (quienes a menudo se encuentran con adultos, y en ocasiones con traficantes) atraviesan peligrosamente desiertos, ríos y montañas para evadir la detección. Una vez que son detenidos por los oficiales de la CBP, son arrestados e ingresados a carros o camionetas para ser llevados a una instalación de la patrulla fronteriza y ser cuestionados; en muchas ocasiones son esposados (a pesar de que esposar a menores de edad vaya en contra de la política de la CBP). Algunos menores de edad que hemos entrevistado, reportan haber sido golpeados, pateados, maltratados o esposados violentamente durante su detención inicial, o insultados y maldecidos por oficiales de la CBP. No es ninguna sorpresa que los oficiales de la CBP no se muestren muy entusiastas con respecto a su responsabilidad de llevar a cabo las evaluaciones de la TVPRA, o que los niños, niñas y adolescentes sin compañía no revelen información relevante a los oficiales que los arrestaron.

*TVPRA: Una  
Promesa sin  
Cumplirse*

41

### **RECOMENDACIÓN:**

#### **Transferir las Responsabilidades de Evaluación de la TVPRA a la USCIS.**

Los oficiales de la CBP sostienen que su agencia puede llevar a cabo las evaluaciones y entrevistas que ordena la TVPRA, que están comprometidos con el entrenamiento y que han adoptado los procedimientos necesarios para llevar a cabo el trabajo. La experiencia ha demostrado sin embargo, que el enfoque principal de la CBP es hacer cumplir la ley al llevar a cabo la detección y la aprehensión de sujetos peligrosos, haciendo que su personal no sea el adecuado para llevar a cabo las evaluaciones a niños, niñas y adolescentes; además de que es importante señalar que su administración carece de la voluntad para tomar el entrenamiento y adquirir el conocimiento de la cultura que la TVPRA requiere.

Es por eso que Appleaseed recomienda que otra entidad sea la encargada de llevar a cabo esta tarea de la evaluación de los menores de edad. La rama del DHS que naturalmente podría llevar a cabo esta tarea es la USCIS (Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración), la cual forma parte del DHS. La USCIS es responsable de

las entrevistas de todos los niños, niñas y adolescentes sin compañía que solicitan asilo y que desde 1998 ha implementado y seguido los procedimientos detallados para entrevistarlos.<sup>83</sup> Además, la USCIS además de llevar a cabo entrevistas para descubrir si existe un “temor creíble”, hace las evaluaciones iniciales para los adultos que demandan asilo en la frontera, y en general atiende demandas que requieren de habilidades similares, aunque no idénticas, a las entrevistas de evaluación de la TVPRA. Si bien este cambio requeriría recursos adicionales para el USCIS, la eliminación de la responsabilidad de detección de la CBP también liberaría personal más dedicado a las tareas de aplicación de la ley en la frontera contra sujetos y amenazas peligrosas.

El HHS es otro posible candidato para llevar a cabo las evaluaciones de la TVPRA, ya que es el responsable de todos los menores de edad sin compañía que no son inmediatamente repatriados, además de tener experiencia trabajando con menores de edad traumatizados. Sin embargo, como se ha dicho, la TVPRA delega las tareas de revisión al DHS; para dejar que el HHS ejecute esta función, se requeriría una enmienda a la ley o de un nuevo convenio entre los departamentos que le permitiera a la DHS mantener esta responsabilidad de acuerdo a la TVPRA. Ambas opciones representan obstáculos significativos.

Appleseed recibió sugerencias para que el DHS delegara las responsabilidades de revisión de la TVPRA a una OSC (organización de la sociedad civil) que tenga personal entrenado en la evaluación y protección de los menores en riesgo. Delegar esta responsabilidad a una OSC tiene precedentes en este contexto; la DUCS contrata a OSC para que administren y asignen personal a muchos albergues que hospedan a niños, niñas y adolescentes sin compañía en los EE.UU. Sin embargo, delegar este cuidado y custodia de los menores, es distinto al hecho de delegar la toma de decisiones con respecto de sus custodias. No está claro si el DHS tendría la autoridad de delegar esta responsabilidad a estas organizaciones o el que avale las decisiones tomadas por las mismas.

Cualquiera que sea la nueva agencia que tome esta responsabilidad, debe tener una unidad de asistencia infantil dedicada a los niños, niñas y adolescentes la cual emplee individuos entrenados y expertos en entrevistar y proteger a los menores de edad. El rol de la CBP en llevar a cabo los procedimientos que siguen a partir de una detención de un aparente menor de edad sin compañía, debería de estar limitado a una determinación inicial de que este efectivamente tenga menos de 18 años, que esté sin compañía y sea mexicano. En caso de que no se tome esta determinación inicial, el menor debería ser transferido inmediatamente bajo la custodia de una nueva agencia o unidad, la cual podría en un momento dado, llevar a cabo las siguientes evaluaciones conforme a la TVPRA.

### **Las Instalaciones de la Patrulla Fronteriza son Ambientes Inapropiados para Entrevistar a Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía**

Las especificaciones de las instalaciones de la patrulla fronteriza, hacen especialmente difícil que los niños, niñas y adolescentes sin compañía externen información sensible a los oficiales de la CBP. Estas instalaciones de seguridad, a pesar de que no son todas

iguales, comparten características físicas y logísticas que provocan intimidación en los menores detenidos:

- Las instalaciones de detención consisten en un edificio de múltiples propósitos y usos para la CBP – imponente, bien vigilado dentro y fuera, y en donde hay agentes uniformados para la entrevista inicial y revisión de los menores y adultos detenidos.
- Las celdas de detención son cuartos que generalmente están totalmente austeros, con aire acondicionado y usualmente tienen un banco y una taza de baño abierta (no separada). Los cuartos se mantienen muy fríos (usualmente son llamados *hieleras*) sin importar el hecho de que los niños regularmente llegan no solo con frío, sino mojados. Generalmente no se pone a disposición de los niños, niñas y adolescentes, camas, almohadas o ropa fresca; de igual manera las mantas o cobijas generalmente tampoco están disponibles.
- Mientras los menores de edad se segregan de los adultos en estas instalaciones, las celdas generalmente están a la vista una de otra. En la instalación de Ft. Brown de la CBP en Brownsville, Texas, las celdas están unidas en un medio círculo alrededor de un área abierta en donde los oficiales de la CBP se sientan. Las celdas están hechas de bloques de hormigón y se extienden algunos metros hacia arriba; cuentan con ventanas de vidrio hasta el techo permitiendo que los oficiales de la CBP vean a los ocupantes, y que los ocupantes puedan verse el uno al otro; es decir que los adultos detenidos pueden ver a los niños y viceversa.
- Los médicos o personal entrenado, es muy limitado o inexistente haciendo que las cortadas o moretones que los niños, niñas y adolescentes se hacen, a veces no sean atendidas a pesar de que los agentes cuentan con botiquín de primeros auxilios y cuando se presentan necesidades médicas más serias, muchas veces lo intentan solucionar ellos y no piden auxilio a un médico profesional.
- La comida es mínima o limitada en muchos casos a sándwiches fríos o bocadillos empaquetados para comer con agua o jugo. Además del limitado valor nutricional y de la poca percepción de bienestar para el niño, niña o adolescente que ha llegado a una estación de la CBP, después de días de comer poco o nada, la cantidad de provisiones parece inadecuada comparada con el periodo de detención. Muchos de los niños, niñas y adolescentes reportan que la comida y bebida se agota después de una ración, aún cuando la estancia de los menores es de un día o más.

Dadas estas condiciones, los menores de edad detenidos por la CBP no pueden percibir que están en un lugar seguro. En algunas instalaciones de la CBP, las revisiones de la TVPRA se llevan a cabo en celdas vacías, y cuando los menores son detenidos en grupos, pueden ser entrevistados al mismo tiempo por diversos oficiales de la CBP. En otras instalaciones, los oficiales se sientan en una hilera de mesas de metal, entrevistando a los menores de edad en un área abierta a la vista o a la escucha de los otros adultos detenidos. En todos los casos, nada en el ambiente físico está diseñado para proveer un sentido de calidez y confort para el menor de edad. Todo lo involucrado con esta experiencia les transmite la percepción de estar en un centro de detención manejado por una agencia poderosa que ejecuta la ley de los EE.UU., y que la alternativa si no son repatriados

es ser “encerrados” en los Estados Unidos. Es completamente irrazonable esperar que la mayoría de los niños en este ambiente divulguen información sensible que pueda indicar si han sido víctimas de trata o que tienen temor a un abuso. De hecho un agente de la CBP con quien hablamos, nos dijo que él no espera que los menores mexicanos confíen en él o en sus colegas. La guía para las víctimas de tráfico o trata publicada por el DHS, concuerda con el hecho de que “el ICE reconoce que para que se pueda investigar exitosamente y procesar a los traficantes, las víctimas deben estar estables y libres de miedo e intimidación para que puedan fungir como testigos efectivos.”<sup>84</sup>

### **RECOMENDACIÓN:**

#### **Proveer Ambientes Separados, Seguros y Amigables para las Entrevistas de la TVPRA**

Un oficial de la CBP recomendó mucho a Appleseed que los niños, niñas y adolescentes sin compañía mexicanos, sean trasladados a un cubículo de atención remoto, más amigable en donde puedan ser cuestionados por alguien vestido de civil, de preferencia un trabajador social que esté entrenado para tratar con menores. Appleseed concuerda con esta sugerencia, y recomienda que el DHS remueva a los menores de edad mexicanos sin compañía de las instalaciones de la CBP inmediatamente después de tomar una determinación con respecto a si el mismo está realmente sin compañía, es mexicano y es menor de edad, de tal forma que la revisión de la TVPRA pueda ser llevada a cabo en un ambiente que promueva un intercambio de confianza.

Esto puede requerir instalaciones nuevas – centros regionales cerca de la frontera -aunque queda claro que para sacar a los menores de edad de las instalaciones de la CBP, es necesario cumplir con el mandato del Congreso. El sacarlos de las instalaciones de la CBP facilitaría igualmente a sus oficiales a concentrarse en sus responsabilidades centrales de ejecutar la ley.

### **Los Oficiales de la CBP no están Entrenados Adecuadamente para Llevar a cabo las Revisiones de la TVPRA**

La TVPRA requiere que todo el personal que tenga contacto sustancial con los niños, niñas y adolescentes sin compañía, incluyendo a los mexicanos menores de edad en la frontera, reciban “entrenamiento especializado” para “trabajar con los niños, niñas y adolescentes extranjeros sin compañía, incluyendo la identificación de aquellos que son víctimas de diversas formas de tráfico o trata de personas, y aquellos para quienes el asilo o auxilio especial en materia de migración pueda ser apropiado”.<sup>85</sup> Sin importar y a pesar y del hecho de que los requerimientos de la evaluación de la TVPRA agregaron una nueva dimensión al portafolio de los oficiales de la CBP, su liderazgo ha fallado en reconocer que para llevar a cabo el mandato del Congreso, se necesita entrenamiento intensivo de los oficiales o la creación de un nuevo perfil de personal.

La información que Appleseed revisó indica que los oficiales de la CBP no están recibiendo ningún entrenamiento (“especializado” u otro) acerca de cómo trabajar con menores

de edad en general, y en particular, en cómo identificar las condiciones especificadas por la TVPRA. La CBP se rehusó a compartir con nosotros alguno de sus módulos de entrenamiento, argumentando que esto revelaría la metodología para hacer cumplir la ley, lo anterior como resultado a nuestra petición de información basado en nuestra Ley de Libertad de Información (FOIA por sus siglas en inglés - Freedom of Information Act), solicitado a esta agencia. En septiembre del 2010 un reporte de la Oficina del Inspector General (Office of Inspector General u OIG por sus siglas en inglés) del DHS, el cual se enfoca en el cumplimiento por parte del Departamento, con el Acuerdo *Flores*, declara que parte del entrenamiento básico de los oficiales es “recibir instrucción de las responsabilidades de la CBP sobre el cuidado y tratamiento de jóvenes bajo la custodia de la agencia”.<sup>86</sup> Este reporte de la OIG hace notar la existencia de un curso electrónico de “actualización” de una hora, llamado “Niños, niñas y adolescentes Menores y el Acuerdo de *Flores v. Reno*,” disponible para el personal de la CBP a través de su Centro Virtual de Aprendizaje (o VLC por sus siglas en inglés - Virtual Learning Center).<sup>87</sup> El reporte de la OIG encontró que aproximadamente un 35% de los oficiales completaron el curso en el año fiscal del 2008 y que menos del 40% en el 2009.<sup>88</sup> Además señalaba que cierto número de oficiales y directores desconocían la existencia de este curso de actualización o el hecho de que fuera requerido que se revisara una vez al año.<sup>89</sup>

Con respecto a estas observaciones de la OIG, la gerencia de la CBP no hizo ninguna declaración sobre la información con respecto a las revisiones de menores de edad, o algún material relacionado, que sea incluido en su entrenamiento básico para nuevos agentes y oficiales. Por otra parte, en respuesta a la asistencia irregular para dicho curso de actualización (o VLC), la gerencia de la CBP dijo que no había mandado un recordatorio para que asistieran “quedando pendiente la revisión del curso para incluir el material actualizado sobre la TVPRA,” y reportaron que esperaban terminar el video para finales del 2010.<sup>90</sup> Una demanda de financiamiento para desarrollar el curso del material revisado, fue el resultado a nuestro requerimiento FOIA del 23 de julio del 2009, el cual refleja lo que la CBP tiene en mente: expandir 30 minutos más el video que ya existe, desarrollando “aproximadamente 30 proyecciones de nuevo contenido,” y crear un curso de una hora para ser enseñado en las academias de entrenamiento básico” usando el mismo contenido del curso VLC,” por un costo total de \$36,000 dólares.<sup>91</sup>

De hecho hasta el día de hoy, el único cambio importante adoptado en la práctica por la CBP, ha sido la creación de dos páginas del formulario de revisión – El Formulario CBP 93- y un memo que lo acompaña y que se manda a sus oficinas en campo. El memo, que data del 20 de marzo del 2009, junto con el nuevo formulario, parecen haber sido mandados el día o varios días después de que entró en vigor la TVPRA es decir, el 20 de marzo del 2009. (Una copia del memo, con la redacción hecha por la CBP en respuesta a nuestra solicitud de FOIA (Ley de Libertad de Información) se encuentra como anexo 3 en el apéndice de este reporte; una copia del Formulario 93 con la redacción de la CBP se encuentra en el anexo 5 del Apéndice).

El memo dedica aproximadamente una página a los nuevos requerimientos de revisión y el formulario 93 el cual se analizará después separadamente, dedica menos de una página a las determinaciones del proceso de evaluación.<sup>92</sup> Ni el memo ni el formulario pueden ser identificados como el “entrenamiento especial” que deberían tener los oficiales de la CBP para poder hacer las revisiones a los niños, niñas y adolescentes sin compañía. Los altos funcionarios de la CBP no argumentaron en contra de esto.

Hemos recibido comentarios de los oficiales de la CBP en campo, los cuales confirman que la institución no les ha dado ningún entrenamiento significativo relacionado con la TVPRA. Cuando les preguntamos acerca de su entrenamiento con respecto al trabajo con los niños, niñas y adolescentes migrantes, la respuesta más común que escuchamos de los agentes y oficiales es que la han adquirido a través “de un entrenamiento ganado a lo largo de su experiencia o trabajo en campo”; otra respuesta un poco menos común que escuchamos, es que en vista de que los oficiales de la CBP tienen hijos, sobrinos y sobrinas propias, tienen suficiente experiencia para tratar con menores de edad. Dos oficiales con los que hablamos, dijeron no estar enterados sobre el entrenamiento de los requerimientos para llevar a cabo las evaluaciones de la TVPRA. Otro oficial dijo que los agentes no habían recibido entrenamiento formal, ni instrucciones acerca de cómo llevar a cabo las evaluaciones, pero que sí recibieron un correo electrónico para notificarles la entrada en vigor del proceso de revisión de la TVPRA y que los Procedimientos de Operación Estándar (o SOP por sus siglas en inglés - Standard Operating Procedures) habían sido actualizados. Ese mismo oficial nos comentó que según lo que ha notado, los agentes que asisten a los entrenamientos formales lo hacen solo cuando hay un “gran cambio” en la ley (y que aparentemente la TVPRA no califica en este criterio). Otro oficial con el que hablamos, y que estaba a cargo de procesar a los niños, niñas y adolescentes en sus instalaciones, carecía de bastante familiaridad con los requerimientos y procedimientos de la revisión de la TVPRA. Nos dijo repetidamente que sus empleados dependen mucho de los oficiales del consulado mexicano para llevar a cabo estas determinaciones.

Solo un oficial de la CBP que entrevistamos afirmó que los agentes de la CBP sí reciben entrenamiento, sin embargo el nivel de comprensión sobre las reglas para repatriar a un niño, niña o adolescente mexicano sin compañía, plantea dudas y sugiere que cualquier entrenamiento al que se refiere este agente, no solo es insuficiente sino que permite suponer que algo está realmente mal. Este oficial decía que en el caso en el que un menor indicara que no quiere regresar a México, el niño entonces debía ser revisado bajo lo que indica la TVPRA para determinar si deber ser ubicado bajo custodia de la ORR– esto quiere decir, que según el oficial, no se lleva a cabo una revisión a aquellos menores que piden regresar voluntariamente a México, y que la evaluación puede ser usada para rechazar la decisión tomada por el menor con respecto al quedarse en los EE.UU.

De hecho, de acuerdo con este oficial, si el niño opta por quedarse en los EE.UU., pero si la evaluación de la TVPRA no indica que el menor es víctima de tráfico o trata o que no tiene un temor genuino de persecución, entonces el menor será repatriado. Si como lo decía este oficial, las evaluaciones funcionaran de esta forma, deberían y podrían eliminar el tercer requerimiento de la TVPRA el cual prohíbe que un menor sea repatriado a menos de que tome una “decisión independiente” de regresar voluntariamente sin importar que sea víctima de tráfico o que tenga un temor creíble de persecución.

## Estudio de Caso: José

José es un niño mexicano de 16 años originario de San Felipe, Baja California. En el 2010 decidió que quería reunirse con su familia en Houston, Texas. José le pago a un *coyote* en San Felipe, \$250 dólares para que lo guiara a través de la frontera cerca de Ciudad Camargo, Tamaulipas (cerca de McAllen, Texas). José atravesó el Río Bravo por la noche junto con un grupo de 22 mexicanos. El era el único menor del grupo. Tres días después de haber atravesado la frontera, José y otros ocho adultos fueron detenidos por la Patrulla Fronteriza mientras dormían entre la maleza. José fue transportado a McAllen, Texas para su detención y revisión. El oficial de la CBP que lo entrevistó le dijo que no podía ver a un abogado o juez porque era un menor de edad mexicano y debido a que era la primera vez que cruzaba la frontera. Se le dijo a José que debía firmar un documento, escrito en español, el cual declaraba que se rehusaba ver a un juez. Firmó el formulario y ese mismo día, José fue regresado a México.

*TVPRA: Una  
Promesa sin  
Cumplirse*

47

Los problemas que plantea la formación inadecuada de la CBP, se ven agravados por la escasa atención que dicha institución le presta a las habilidades de lenguaje y de sensibilidad cultural que tienen los oficiales que interactúan con estos niños, niñas y adolescentes. Aparentemente la fluidez en español no es un requerimiento del puesto de los oficiales de la CBP que están en contacto con esta población; estos oficiales nos dijeron que quienes trabajan en la frontera simplemente aprenden español rápido. El entrenamiento “por experiencia” puede ser suficiente para algún oficial cuyo trabajo es el de detener a adultos no autorizados que intentan cruzar la frontera, pero difícilmente califica a un oficial para entrevistar a menores de edad con la finalidad determinar si estos han sido víctimas de tráfico o trata u otro tipo de abuso.

Independientemente de que la CBP haya emitido su video para el momento en el que este reporte se publique, tres cosas nos quedan claras: (i) durante los últimos dos años, la CBP no ha implementado ningún programa de entrenamiento respecto al como entrevistar, evaluar y obtener la información confiable necesitada para llevar a cabo lo que ordena la TVPRA; (ii) el tipo de entrenamiento que la CBP prevé en esta área, no puede proveer de una manera razonable la mayoría de las habilidades especializadas, el entendimiento y la sensibilidad que los agentes necesitan para poder llevar a cabo esta evaluación; y (iii) no hay ningún compromiso de parte de la CBP para proveer el tipo de entrenamiento y conocimiento que sea cumpla la responsabilidad que el Congreso le asignó al DHS.

### **RECOMENDACIÓN:**

**Desarrollar Entrenamiento Especializado Con el Apoyo de Expertos en Asistencia y Bienestar (o Interés Superior) de Niños, Niñas y Adolescentes como lo Requiere Explícitamente la TVPRA**

Mientras las responsabilidades de revisión sigan siendo de la CBP, o sean transferidas a otra agencia, es claro que un compromiso significativo para un entrenamiento

especializado debe ser tomado. La TVPRA lo requiere. El entrenamiento debe asegurar como mínimo la responsabilidad que el personal tiene al evaluar a estos niños y deben estar calificados para:

- Trabajar con niños, niñas y adolescentes sin compañía incluyendo el uso de técnicas para entrevistarlos.
- Identificar y comunicarse con víctimas de trata y de otras formas de abuso.
- Hablar español fluido (y si es necesario, en alguna área en particular, proveer intérpretes de lenguas indígenas).
- Entender la geografía de México, las condiciones sociales relacionadas a la migración, y la estructura de servicios sociales, incluido el sistema del DIF, y
- Explicar a un menor el sistema del albergue de la DUCS y las posibles opciones para ser admitido (SIJS, Visa T etc..) con las que el menor cuenta de acuerdo con la ley de los EE.UU., así como los elementos básicos para un procedimiento de repatriación y las consecuencias del mismo.

## **Los Formularios de Revisión de la CBP son Inadecuados y Usados de una Manera Inconsistente**

Las revisiones que lleva a cabo la CBP se hacen con dos formularios – Los formularios 93 y I-770. El formulario 93 provee una base para las primeras dos determinaciones de la TVPRA – que el niño no sea una víctima potencial de trata, y que no tenga un temor creíble de persecución. (Una copia del formulario 93 está en el apéndice de este reporte como anexo 5).<sup>93</sup> El formulario I-770 – “Informe de Derechos y Petición de Disposición” –es la herramienta usada para determinar si el “menor puede tomar una decisión independiente” de regresar a México. Ninguno de esos documentos, ya sea en su redacción o como se utiliza en el campo, es suficiente para llevar a cabo las evaluaciones precisas tal y como lo exige la TVPRA.

Los oficiales de la CBP con quienes hablamos, confirmaron que el formulario 93 de dos páginas, es su herramienta primaria o guía para tomar las determinaciones de trata y persecución requeridos por la TVPRA. A primera vista, la forma carece de la profundidad o el detalle suficiente que el oficial necesita para poder evaluar y definir si el menor de edad cuenta con un temor creíble de persecución, si ha sido víctima de trata o si cuenta con la posibilidad de convertirse en una víctima de trata cuando sea repatriado. Por ejemplo la forma en la que los oficiales llevan a cabo esta revisión es por medio de tres preguntas:

“¿Porqué te fuiste de tu país de origen o residencia?”;

“¿Tienes miedo o estas preocupado del hecho de poder ser regresado a tu país de origen o ser expulsado de los EE.UU.?”; y

“¿Podría dañarte alguien si fueras regresado a tu país de origen o residencia?”

Estas preguntas siguen un patrón estricto o cerrado el cual no está diseñado para obtener información con respecto a cuestiones sensibles o personales. La naturaleza superficial de las preguntas de “temor creíble” del formulario 93 resaltan en contraste, con la hoja de temor creíble usada por la USCIS con adultos en la frontera (formulario I-870), la cual es de

cinco páginas y la sección de Demandas de Asilo de Niños, en el Manual de Entrenamiento Básico para Oficiales, consta de 54 páginas.<sup>94</sup> Mientras que estos últimos dos documentos son usados por la USCIS con individuos que ya han expresado cierto temor de persecución, su longitud y el nivel de análisis indica que se requiere de un examen más a fondo acerca del temor potencial de persecución que puede sentir un niño niña o adolescente.

El formulario 93 es igualmente deficiente para identificar víctimas de abuso potencial de trata. El formulario no contiene ninguna pregunta directamente relacionada con la trata, sino que en su lugar, provee una lista de indicadores de trata y sugiere áreas de búsqueda para determinar si el menor de edad es víctima. Estas incluyen: “[f]ue el menor reclutado con el propósito o para llevar a cabo algún tipo de trabajo forzoso?” “[h]a sido el menor amenazado con ser deportado u otro tipo de consecuencias legales si no lleva a cabo ciertas instrucciones?” “[e]stá involucrado el menor con algún tipo de trabajo?” y “[h]a sido capaz el menor de contactar libremente a sus amigos o familia vía teléfono, internet o correo electrónico?” Mientras estos son los indicadores estándares de trata usados por muchas organizaciones, muchas de estas preguntas no son relevantes para los menores de edad que han sido detenidos al cruzar la frontera, y ninguna sondea o explora qué es lo que el menor puede esperar encontrar si es regresado a México. Además, mientras el formulario reconoce que el seguimiento de una investigación será necesaria (en el caso de que uno o más indicadores de trata estén presentes, “el entrevistador debe hacer preguntas conforme a la edad del entrevistado que le ayudará a identificar elementos claves de un escenario de trata”), no contiene ninguna guía del cómo hacer “preguntas apropiadas para la edad” y como se mencionó anteriormente, los oficiales del CBP no están entrenados de cómo usar esta forma o entrevistar a los menores.

Además de lo inadecuado del formulario 93, la investigación de Appleaseed indica que los oficiales de la CBP fallan en su uso. Difícilmente la mitad de los niños que entrevistamos que fueron o estaban a punto de ser repatriados, se les hizo alguna pregunta que pudiera ayudar a concluir si cuentan con un temor creíble de persecución a su regreso. Aproximadamente la mitad de los niños declararon que no se les hizo ninguna pregunta que pudiera tocar los elementos de trata de personas que se señalan en el formulario. Del mismo modo, la mayor parte de los niños, niñas o adolescentes que entrevistamos declararon que solo se les preguntó información básica como: nombre, edad, fecha de nacimiento, nombre de los padres, lugar de origen y dirección. Muchos de los menores indicaron que sus entrevistas solo duraron algunos minutos.

Además del formulario 93, el proceso de entrevista de la CBP debería incluir la forma número I-770, la cual en teoría tiene como objetivo informarle al menor acerca de sus derechos además de permitir tomar una determinación con respecto a si el niño puede (y ha) tomado una “decisión independiente” de regresar a México. (Una copia del formulario I-770 se agrega en el anexo 6 de este reporte.) Específicamente se le requiere a los agentes que usen el formulario I-770 para notificar que un menor de edad sin compañía, tiene el derecho de llamar a un miembro de su familia o a un amigo adulto; de ser representado por un abogado, y el derecho a una audiencia ante un juez para determinar si puede quedarse en los EE.UU. El formulario I-770 es también usado para documentar la decisión voluntaria de regresar del menor de edad. Los niños, niñas y adolescentes sin compañía deberían de ser provistos de algún formulario para leer y firmar. Si no saben leer, un agente de la CBP debe leerles el formulario.

Nuestra investigación indica que muchos de los niños, niñas y adolescentes mexicanos no entienden sus derechos y es por esto que no toman una “decisión independiente” de regresar a México. A pesar de que el formulario I-770 dice explícitamente que “a ningún (menor de edad) se le puede ofrecer o ser permitido que salga voluntariamente de los Estados Unidos, excepto después de que se le informen (sus derechos),” aproximadamente tres cuartos de los niños que entrevistamos que habían sido repatriados, o que estaban por ser repatriados, declararon que no se les habían informado sus derechos. Notablemente muchos niños declararon que nunca se les preguntó si querían regresar a México voluntariamente; simplemente se les dijo que iban a ser regresados a México. Algunos menores creyeron que no tenían ninguna opción sino la de regresar. A dos de los niños que entrevistamos se les dijo (equivocadamente, por supuesto) que no se podían quedar en los Estados Unidos porque eran mexicanos.

### Estudio de Caso: María

María es una niña de 14 años de edad originaria de Reynosa (ciudad fronteriza con McAllen, Texas). Ella vive con su papá y su hermano en esta ciudad, mientras que su mamá y dos hermanas viven en los Estados Unidos. María decidió que quería vivir con su mamá y le pagó a un *coyote* \$400 dólares para que la guiara a través del Río Bravo. Atravesó el río por la noche en un bote inflable y fue detenida por la Patrulla Fronteriza un par de horas después mientras esperaba por su hermana que iba a buscarla. El oficial de la CBP que entrevistó a María, le dijo que ella tenía el derecho de una audiencia con un juez, sin embargo, no le explicó para qué le serviría esta audiencia o qué pasaría si ella eligiera tenerla. María creyó que solo tenía dos opciones: regresar a México, o ir con el juez, implicando que podría ser enviada a prisión. Como resultado, María no pidió poder quedarse en los EE.UU. a pesar de que le daba miedo regresar a Reynosa por la violencia de los cárteles de drogas. El oficial de la CBP nunca le dio esta información, además de no haberle preguntado por qué había dejado México o si tenía miedo de regresar.

Aparentemente muy pocos esfuerzos se llevan a cabo para asegurarse de que los contenidos del formulario I-770 se comuniquen a los menores mexicanos en español. Los agentes de la CBP nos dijeron que el formulario I-770 existe en inglés y español, lo cual efectivamente fue confirmado por algunos de los menores que entrevistamos; sin embargo, al parecer, la CBP no provee normalmente esta versión en español a los menores de edad mexicanos. Más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes que entrevistamos dicen que se les pidió que firmaran un formulario en inglés que no podían leer y que tampoco les fue leído ni explicado. De hecho, algunos de los niños dijeron que no sabían si el formulario estaba en español o en inglés ya que no se les dio la oportunidad de leerlo antes de que se les pidiera que lo firmaran.

Aunque se les diera la oportunidad de revisar el formulario I-770 en un idioma que puedan entender, el lenguaje utilizado en el formulario no informa de manera suficientemente clara al niño promedio, sobre los derechos que tienen y más importante, sobre la consecuencia de ejercer (o no) esos derechos. Por ejemplo, el formulario I-770

no explica adecuadamente a un menor el derecho de audiencia con un juez y lo que sucedería si el menor ejerce este derecho. El formulario solo dice lo siguiente:

El juez decidirá si debes permanecer o dejar los Estados Unidos. Si por alguna razón no quieres regresar a tu país o si tienes algún miedo de regresar, debes requerir una audiencia ante un juez. Si no quieres una audiencia con un juez, puedes regresar a tu país de origen sin una audiencia.

Sin embargo, el formulario no explica las consecuencias de rehusarse al regreso voluntario, de solicitar una audiencia con un juez o de regresar a México. Notablemente, el formulario no explica que en el caso que el niño, niña o adolescente elija una audiencia con un juez, que este será primero enviado a un albergue de la DUCS. Además, tampoco explica que mientras se determina si podrá o no permanecer en los Estados Unidos, el niño tendrá acceso a una variedad de servicios sociales y posiblemente representación legal. La investigación de Appleseed no encontró evidencia de que los agentes de la CBP suplan los formularios sobre esta información de forma oral. Los menores repatriados que entrevistamos y que fueron informados de sus derechos por la CBP parecían entender muy poco lo que podría haber pasado si no accedían a regresar voluntariamente. Estos menores, entendieron que la repatriación era la alternativa para no continuar encarcelados y que un juez es el encargado de decidir si seguirían encerrados, o no. No es ninguna sorpresa que hayan elegido ser repatriados.

Los niños, niñas y adolescentes sin compañía no son provistos con ninguna oportunidad real para buscar la guía o consejo de un adulto (que no sea un oficial de la CBP) para tomar una decisión. Para los menores de países vecinos a los EE.UU., el formulario I-770 no deja claro en las “Instrucciones para Oficiales” que el propósito del derecho de llamar a un miembro de la familia o un amigo adulto es para que el menor “pueda ser aconsejado acerca del hecho de si debe regresar voluntariamente, o si debe pedir una audiencia de deportación”. El formulario entregado al menor tampoco tiene esta instrucción sino que en su lugar simplemente dice: “Puedes llamar a tu mamá o papá o cualquier otro pariente adulto. Puedes llamar también a un amigo adulto.”<sup>95</sup> Muchos menores de edad no hacen uso de esta oportunidad porque no entienden el rol que un adulto pudiera tomar o la importancia de la decisión que están tomando. Además, el formulario no aconseja al menor detenido acerca del derecho de reunirse con un oficial consular mexicano. A pesar de que los cónsules mexicanos tienden a priorizar la repatriación sobre todo lo demás, un oficial consular puede ofrecer a un niño detenido la ayuda para que este tenga un mejor entendimiento de las circunstancias e importancia de la decisión que debe tomar. En conclusión, la información y recursos provistos a los niños, niñas y adolescentes sin compañía, no les da una habilidad genuina de tomar una decisión informada e independiente para aceptar regresar voluntariamente a México.

### **Estudio de Caso: Anita**

A pesar de la falta de entrenamiento y herramientas adecuadas, aparentemente al menos algunos de los oficiales de la CBP toman la responsabilidad de la revisión seriamente y puede haber resultados positivos de este proceso. El siguiente caso lo ilustra: Anita es una niña de 5 años de Monterrey, México, quien vino a los EE.UU. para escapar de su padre abusivo y el violento cartel de narcotraficantes “Los Zetas”.

La mamá de Anita (QEPD) quería que ella viviera con su hermana en los Estados Unidos ya que temía del comportamiento violento de su esposo. La hermana de Anita estaba en el proceso de intentar adoptarla cuando “Los Zetas” empezaron a amenazar a la familia ya que su cuñado estaba involucrado con un cártel rival. La familia decidió que Anita necesitaba dejar México por su seguridad y la hermana de Anita, junto con su esposo, fueron a buscarla. Su primer intento de llegar a la frontera México-Americana fue sabotada por “Los Zetas” quienes bloquearon la carretera y les ordenaron regresar o si no, amenazaron con matarlos. Al día siguiente la carretera estaba libre y se las arreglaron para llegar a la frontera.

Anita intentó cruzar la frontera usando papeles falsos, pero fue atrapada y detenida por agentes de la OFO. El agente que la detuvo le gritó repetidamente y quería saber con quién había viajado hasta la frontera. Ella no le contestó sino hasta que un agente distinto la empezó a entrevistar. Durante la entrevista el agente le preguntó si tenía miedo de regresar a México a lo que Anita contestó afirmativamente explicando que “Los Zetas” estaban amenazando a su familia. Se le preguntó también si había sido herida en su camino a la frontera y ella les contó sobre lo que les pasó en la carretera. Como resultado de esta entrevista, Anita fue enviada a un albergue de la DUCS en lugar de ser repatriada a México. Anita está buscando asilo para quedarse en los EE.UU.

No solo el formulario I-770 hace que una decisión independiente e informada sea difícil, sino que la CBP ha fallado en desarrollar estándares o directrices para evaluar, como lo requiere la TVPRA, que un niño, niña y adolescente sin compañía “pueda tomar una decisión independiente para que este retire la aplicación de admisión a los EE.UU.”<sup>96</sup> Ni los formularios 93, el I-770, o cualquier otro material usado por los oficiales de la CBP, proveen orientación de cómo comprobar si un menor es capaz de tomar una decisión independiente para regresar de manera voluntaria. Nuestra discusión con los oficiales en campo indican que no hay instrucciones con respecto a no usar el uniforme. Por el contrario, parece que la CBP falla al incorporar las sugerencias de la USCIS para evaluar la capacidad de decisión de los menores. De acuerdo con los documentos publicados conforme la FOIA (Freedom of Information Act) en marzo del 2009 y mientras un grupo trabajo de múltiples agencias del DHS desarrollaban su enfoque con respecto a la implementación TVPRA, un abogado de la CBP se acercó al USCIS para pedir consejo acerca de la manera en la que se pudiera determinar como valido, el consentimiento de los menores.<sup>97</sup> En septiembre del 2009 un empleado de la USCIS escribió “al parecer nuestras sugerencias no han sido incorporadas.”<sup>98</sup>

### **Estudio de Caso: Daniel**

Daniel es un joven de 16 años originario de Nayarit. Dice que junto con un viejo amigo de 27 años que trabajaba con él en la construcción, habían planeado durante meses el ir a los EE.UU. a trabajar de lo que encontrarán. El hermano de Daniel vive en los EE.UU. pero no sabe exactamente en dónde. Nunca les dijo a sus papás que se iba a ir, ya que ellos no lo hubieran aprobado.

Con el dinero que él y su amigo habían ahorrado, compraron un boleto de autobús a Guadalajara y de ahí, tomaron un vuelo a Tijuana. Planeaban tomar una pequeña lancha hasta la costa de San Diego, pero les atemorizó y volaron hasta Reynosa para atravesar el Río Bravo. Cuando Daniel y su amigo llegaron a Reynosa, contrataron a un *coyote* de unos 40 años que los llevaría a través del río en lancha. Unos 27 pasajeros subieron, casi todos adultos pero había algunos menores de 16 y 17 años. El grupo fue interceptado por la Patrulla Fronteriza casi inmediatamente después de que la lancha llegó al otro lado; todos empezaron a correr, pero todos fueron atrapados, excepto el *coyote*.

Daniel dice que le pusieron esposas y lo llevaron a una estación no muy lejos de la garita cerca el puente. Había dos edificios, uno más grande que el otro. Una vez dentro, la Patrulla Fronteriza hizo que los varones se quitaran los pantalones para ver si estaban cargando algo, luego hicieron que los adultos se fueran a un lugar diferente del que llevaron a Daniel junto con los otros dos menores (incluyendo una niña).

La Patrulla Fronteriza entrevistó a Daniel por unos 15 minutos en español y le tomaron sus huellas digitales. Le preguntaron su nombre, de dónde era, de dónde eran sus padres, y si había viajado solo (dijo que sí, a pesar de que no era cierto). Le dieron un jugo y un sándwich. Después del cuestionario, le dieron un formulario en español, y le dijeron que si lo firmaba, que podría regresar libremente a México. Él entendió que si no la firmaba, permanecería encerrado y que se presentaría con una especie de juez u oficial judicial en los EE.UU. quien decidiría si se quedaría encerrado por más tiempo. Sabía esto porque escuchó a un oficial decírselo a uno de los adultos del grupo que había sido detenido. Firmó el formulario sin haberlo leído.

Los oficiales no le preguntaron a Daniel, cómo había llegado a Reynosa, si tenía miedo de regresar a México o si alguien lo había forzado a ir a los EE.UU. Nunca le preguntaron por qué quería ir a los EE.UU., tampoco le dijeron que podía hacer una llamada telefónica, que tenía derecho a una audiencia con un juez (sin embargo escuchó que le dijeron esto a uno de los adultos), que tenía derecho a un abogado o que podía llamar al consulado mexicano. Estaba nervioso por el hecho de hablar con estos agentes y de que pudieran guardar esta información en su sistema o base de datos.

Daniel se quedó en la estación de la Patrulla Fronteriza por casi un día y medio. Al día siguiente lo llevaron a un albergue en Reynosa en donde ha permanecido por casi una semana. Su mamá tiene que ir a buscarlo, sin embargo esto le resulta muy difícil por su trabajo. Sus papás no van a estar contentos con él. “¿Intentarás atravesar de nuevo? le preguntamos a Daniel. “¿Porqué me regresaría a Nayarit si planea cruzar de nuevo?, no, yo solo quiero regresar a mi casa.”

La falta de dirección para determinar si un niño, niña o adolescente es capaz de tomar una decisión independiente de regresar a México ha llevado a prácticas inconsistentes dentro de la CBP. Las regiones de Nogales y Tucson, Arizona, la CBP por ejemplo, han adoptado una política en la que los niños menores de 14 años son considerados como incapaces de tomar una “decisión independiente” de regresar voluntariamente y que cualquiera de ellos será transferido bajo custodia de la ORR/DUCS, a menos de que un familiar o tutor lo recoja dentro de las siguientes ocho horas después la detención. El Consulado Mexicano

en Nogales le informó a Appleseed que desde que entró en vigor la TVPRA, 53 niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía detenidos en Arizona, habían sido enviados a albergues como resultado de esta política de “13 años o menos”.

Mientras pudiera ser apropiado asumir que un niño, niña o adolescente menor de cierta edad, sea incapaz de tomar una decisión independiente con respecto a su regreso voluntario, la política de “13 años o menos” no ha sido implementada en otras regiones de la frontera que hemos visitado, ni tampoco parecen tener una política similar. Por ejemplo, en el Valle del Río Grande, a los oficiales no se les dan instrucciones para llevar a cabo el análisis de “decisión independiente”. Cuando les preguntamos la forma en la que determinan si un menor de edad sin compañía es capaz de tomar una “decisión independiente” de regresar a México, un oficial de la CBP nos dijo que esa determinación es tomada por un oficial consular mexicano, quien entrevista al menor y lo consulta con los padres del mismo. Nuestra investigación encontró sin embargo, que aunque las entrevistas del Consulado Mexicano suceden, se llevan a cabo momentos antes de que se concluya la repatriación, una vez que esta decisión de repatriación voluntaria ya fue tomada. Además, las entrevistas que lleva a cabo el Consulado Mexicano, están enfocadas en obtener cierta información, y no en determinar si el menor será repatriado de acuerdo con los requerimientos de la TVPRA. En otra estación de la CBP se nos informó que la determinación de “decisión independiente” se hace caso por caso – en otras palabras hablándole al menor para evaluar si tiene la capacidad de tomar una decisión. Esto tendría sentido, sin embargo los oficiales de la CBP no tienen experiencia en atención a niños, ni cuentan con entrenamiento especializado, ni con directivas para evaluar si los menores tienen la suficiente madurez para tomar la decisión independiente de regresar voluntariamente.

### **RECOMENDACIÓN:**

**Desarrollar Formularios y Guías para Obtener Información Sensible de los Niños, Niñas y Adolescentes, de tal forma que se Asegure que la Decisión del mismo para regresar es Independiente y Voluntaria**

Las formas que actualmente se usan para hacer las evaluaciones de la TVPRA son imperfectas y necesitan ser revisadas, sin importar cuál agencia es la responsable de la revisión. Además, se necesitan desarrollar instrucciones y protocolos más específicos para asegurar que estas determinaciones sean tan precisas como sea posible. Todos los formularios, guías y protocolos deberán ser desarrollados consultando a expertos en técnicas de entrevistas a menores. Es por todo esto que Appleseed recomienda:

- El formulario 93 debe ser revisado (o un formulario nuevo debería de ser creado) con aportaciones por parte de OSC (organizaciones del sector civil) y de la USCIS, de tal forma que su experiencia en entrevistas para detectar un “temor creíble” y para solicitar asilo por parte de niños, niñas y adolescentes, pueda asegurar que se cubran todas las cuestiones relevantes al temor de persecución. El formulario nuevo o revisado deberá anticipar situaciones recurrentes enfrentadas por menores de edad mexicanos, quienes son sujetos comúnmente a la victimización de pandillas u otras formas de persecución social grupal. Esta forma debe incluir además, preguntas y una amplia guía que incluya las instrucciones para poder

identificar a víctimas de trata, que estén creadas a la medida de las circunstancias que son comunes para los menores mexicanos, incluyendo el riesgo de ser víctimas de trata una vez que regresen.

- El proceso de revisión deberá reconocer la indisposición general de los niños, niñas y adolescentes, de tomar decisiones independientes, así como el hecho de no poder cuidarse por sí mismos. Los niños, niñas y adolescentes sin compañía menores de 14 años, deberían ser enviados a un albergue de la ORR/DUCS a menos de que el entrevistador determine que es posible la reunificación con alguno de los padres o tutores (ya sea en México o en los EE.UU.), que se lleve a cabo en las próximas 48 horas, que no presente ningún riesgo de abuso y que sus padres o tutores tienen la forma de transportarlo sano y salvo a su hogar. La comunicación con los respectivos oficiales del Consulado Mexicano y los proveedores de servicios sociales debe ser requerida y facilitada antes de tomar esta determinación.
- El formulario I-770 necesita también ser revisado y debe suplirse con otro tipo de comunicación que deje claro a los menores de edad que tienen el derecho, si lo desean, de llamar a un miembro de su familia en los EE.UU. o México, de reunirse con un oficial consular mexicano y de llamar y reunirse con un abogado de la lista de proveedores de servicios legales disponibles en el distrito en que se encuentran. El formulario I-770 y cualquier otro material utilizado para aconsejar a los niños, niñas y adolescentes, debe ser comprensible para los mismos, explicando las posibles consecuencias de permanecer en los EE.UU. comparadas con las que se tendrían de regresar a México, de tal forma que esta decisión “independiente” requerida por la TVPRA sea genuina. El formulario escrito debe ser en español (o provisto en la lengua indígena que el niño entienda), y ser leído en caso de que exista una duda acerca de la capacidad que tuviera el menor para leer. Consultando a expertos externos, el DHS debería de desarrollar igualmente el uso de un video breve en español que describa las posibles consecuencias que tiene el niño en términos fáciles de entender.
- Un niño, niña o adolescente no se debe considerar competente para llevar a cabo una decisión independiente de regresar a menos de que entienda: (a) bajo la custodia de quién sería ubicado y el proceso de reunificación familiar en México; (b) el tipo de albergues disponibles en el sistema de la DUCS; (c) los procedimientos de retorno que el menor encarará, los derechos de esos procedimientos y las consecuencias del que sea trasladado; y (d) el tiempo que podría tener que quedarse bajo el sistema de la DUCS mientras se determina su estatus de inmigración.

## **La comunicación entre los Oficiales Mexicanos y Estadounidenses está Orientada a la Repatriación y No al Interés Superior de los Niños, Niñas y Adolescentes**

Los consulados locales mexicanos, juegan un rol importante en la repatriación de los menores mexicanos sin compañía. Algunas partes de este rol surgen de la Convención de Viena y los

diversos convenios y acuerdos entre México y los Estados Unidos, mientras otras partes informales, incluyen discusiones cotidianas entre los oficiales de la SRE y la CBP. Mientras ambos oficiales reportan que mantienen buena comunicación y que sus protocolos de repatriación normalmente funcionan bien, su énfasis es el de lograr una repatriación rápida, en lugar de velar por los intereses o derechos de los niños, niñas y adolescentes. La CBP rutinariamente falla en dar noticia al niño, niña o adolescente sobre el derecho de consultar a un oficial mexicano antes de que se tome la decisión de repatriación, mientras que en otras ocasiones, erróneamente los oficiales de la CBP ceden esta responsabilidad a los oficiales mexicanos. Además los oficiales mexicanos a veces no son informados del estatus de ciertos niños, niñas o adolescentes sin compañía en los EE.UU., y los oficiales estadounidenses no comparten la información que recaban de estos menores que son repatriados a pesar de que podría ayudar que se lleve a cabo una repatriación segura.

De acuerdo con la Convención de Viena y los acuerdos bilaterales entre México y EE.UU., los menores de edad mexicanos detenidos tienen el derecho de ser aconsejados a tiempo sobre el hecho de que pueden contactar a un representante del Consulado Mexicano; por otra parte, los oficiales mexicanos tienen el derecho de ser notificados cuando existan mexicanos detenidos por las autoridades de los EE.UU., además que si el menor lo requiere, los oficiales tienen el derecho de entrevistar y asistir al niño que está detenido.<sup>99</sup> Estas obligaciones son regularmente ignoradas por la CBP. Ni el formulario I-770, ni la entrevista de revisión, proveen a los menores con la notificación de su derecho a consultar a un oficial consular mexicano.<sup>100</sup> Además, como se ha señalado, y mencionado, la notificación a los oficiales consulares mexicanos de que un menor está detenido usualmente sucede después de que la decisión de repatriarlo ha sido tomada (o en el caso poco común, de ser transferido a la ORR/DUCS).

Por otra parte, los oficiales de la CBP a veces desplazan equivocadamente el juicio a las autoridades mexicanas. Appleseed encontró que en algunas garitas, los oficiales de la CBP proceden a una detención temporal y simplemente acompañan al menor de edad a la mitad del área que ocupa la frontera y lo entregan al oficial de migración mexicano. Otros oficiales de la CBP indicaron que ellos se basan en la información de los oficiales mexicanos para tomar las determinaciones pertinentes con respecto a la TVPPRA. Mientras que en teoría el uso de dicha información no es un problema, en la práctica, las autoridades mexicanas que entrevistamos ven su rol principal en hacer más rápida la repatriación de la mayor cantidad de niños, y proveerles de la ayuda para que inicien su viaje de regreso a casa. En otras palabras, los oficiales mexicanos están predispuestos contra la posibilidad de que los menores mexicanos pueden estar en peligro si son repatriados. La preocupación principal de muchos oficiales consulares que entrevistamos es ver que “sus” niños detenidos fueran repatriados al lado mexicano tan rápido y de manera más segura como sea posible, y que no sean retenidos en el lado americano (incluyendo en los albergues de la DUCS).

Debido a esta tendencia, los oficiales mexicanos comprensiblemente no expresaron ninguna preocupación especial sobre la falta de comunicación de parte de la CBP antes de tomar la decisión de repatriar a los menores mexicanos. Muchos representantes consulares mexicanos expresaron sin embargo, una gran preocupación acerca de la rigurosa forma en la que se les trata, y creen que los menores de edad mexicanos ocasionalmente son fuertemente arrestados, además de su preocupación hasta cierto grado de las pobres

condiciones de las estaciones de detención de la CBP.

En el momento en que los oficiales mexicanos den la prioridad al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, antes que una repatriación casi- automática, con un poco de buena voluntad, se podrá lograr que se observe con más atención lo que estipula la Convención de Viena acerca del derecho de ser notificados inmediatamente después de que se lleva a cabo una detención. En todo caso, el incluir a los oficiales mexicanos en el proceso de evaluación, podría inclinar aún más la balanza a favor de una repatriación expedita sin embargo, estas consultas puedan provocar también que los oficiales de la CBP limiten su deber de cumplir los ordenamientos de la TVPRA, en vista de que en la teoría (como algunos oficiales estadounidenses confirmaron), se les puede confiar a los consulados mexicanos que un niño, niña o adolescente victimizado no sea repatriado erróneamente.

De la misma manera, oficiales mexicanos expresaron su preocupación (la cual es comprensible), acerca de la falta de tiempo y forma de la notificación, cuando la CBP decide no repatriar a un menor. Particularmente cuando se determina que un menor es incapaz de tomar una decisión independiente y que por consecuencia será llevado bajo la custodia de la ORR/DUCS, los oficiales mexicanos creen que una notificación a tiempo les podría ayudar a identificar a un pariente o tutor cerca de cualquiera de los dos lados de la frontera, y lograr la comunicación entre padre(s) e hijo. Si lo hicieran de esta manera, se evitarían en cierta medida la ansiedad de la separación de los padre(s) con sus hijo(s), y podría acortar el tiempo de la reunificación. Los oficiales consulares mexicanos además, expresaron su preocupación acerca de la falta de comunicación con respecto al traslado y la ubicación de los niños, niñas y adolescentes cuando son transferidos bajo custodia de la ORR/DUCS. Los oficiales mexicanos reportaron que en algunos casos no se les provee información sobre el paradero de los menores durante días. Si el menor de edad es trasladado a otro lugar o si le es liberada su custodia a alguna persona que adquiera su cuidado, puede tardar aún más tiempo para que se sepa acerca de su paradero.

Finalmente, los oficiales de la CBP no comparten cotidianamente información con oficiales mexicanos en el momento de la revisión de los menores. Si compartieran esa información, podría ayudar en que se lleve a cabo una repatriación y reunificación más seguras, particularmente en casos en los que el menor de edad ha llevado a cabo varios intentos para cruzar.

### **RECOMENDACIÓN:**

**La Comunicación entre México y los EE.UU. con Respecto a los Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía, debe Promover el Interés Superior de los Mismos y cumplir con la Ley Internacional**

El gobierno de los EE.UU. tiene la obligación específica de comunicar a los oficiales mexicanos el estatus de los niños, niñas y adolescentes sin compañía bajo su custodia.

El incumplimiento de estas obligaciones puede crear ansiedad innecesaria para el niño y sus familiares. Este problema puede abordarse mediante una mejor conservación de registros y un sistema de información computarizado y protocolos de comunicación más diligentes del lado Estadounidense. El DHS debe asegurar que los oficiales de la CBP sigan estos requerimientos asegurándose de que esta comunicación no ponga

en riesgo la independencia de la evaluación requerida por la TVPRA. Applesseed recomienda que el DHS promulgue lineamientos para notificaciones consulares que tomen en cuenta la sensibilidad y el contexto que requiere la evaluación de la TVPRA para los niños, niñas y adolescentes, incluyendo lo siguiente:

- Las autoridades de los EE.UU. deben notificar al consulado mexicano inmediatamente después de llevar a cabo una aprehensión de un menor de edad mexicano sin compañía que se encuentre bajo la custodia de los EE.UU. y cada vez que haya una modificación en el estatus de la misma.
- Las autoridades de los EE.UU. deben notificar a los niños, niñas y adolescentes sin compañía, acerca de su derecho de contactar al consulado mexicano, y explicarles sus derechos de tal forma que les sea comprensible. Si el menor desea comunicarse con un oficial consular, la CBP debería organizar una visita consular si es posible, o al menos una llamada telefónica antes de que se tome la decisión de repatriarlo; en cualquiera de los dos casos, la privacidad de la comunicación debe de ser provista por parte de los oficiales.
- Las autoridades de los EE.UU. deben considerar cualquier información importante que sea provista por las autoridades mexicanas para tomar una decisión acerca de la protección del menor bajo los lineamientos de la TVPRA, incluyendo información acerca del posible contacto del menor con traficantes u otros indicios de abuso. Sin embargo, las autoridades Estadounidenses deben ejercer este juicio de manera independiente siguiendo lo que estipula la TVPRA.
- Las autoridades de los EE.UU. deben compartir con los oficiales mexicanos información de la familia del niño, niña o adolescente que sea importante para que se lleve a cabo una repatriación o reunificación familiar segura.
- Los Estados Unidos y México deben colaborar para usar bases de datos para (i) diagnosticar patrones y orígenes migratorios; (ii) adoptar medidas más efectivas para combatir el fenómeno de la reincidencia; y (iii) desarrollar estrategias incluyendo programas piloto de “arraigo” para combatir el patrón del “legado (o costumbre)” de la migración desde ciertas comunidades que representa o alienta a un número desproporcionado de niños, niñas y adolescentes mexicanos que migran hacia el norte.

### **La Falta de Cumplimiento de la TVPRA pone a los Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo**

Al poner la responsabilidad de la revisión de la TVPRA en las manos de una agencia encargada de ejecutar la ley que carece de la experiencia para asistir a menores, sin lugares apropiados para entrevistarlos y sin entrenamiento o herramientas, la DHS no podrá lograr un cambio real en la frontera. De hecho, la situación ha cambiado muy poco; los niños, niñas y adolescentes sin compañía que son detenidos en la frontera, para efectos prácticos, son igual de vulnerables al tráfico, trata y otras formas de explotación que antes de que entrara en vigor la TVPRA.

Mientras que los oficiales del HHS esperaban que la TVPRA resultara en un aumento significativo de los menores mexicanos ubicados en albergues temporales en los EE.UU.,

claramente el influjo no se ha materializado.

No pudimos obtener comparaciones del antes y el después, ya que el DHS no llevaba registro del procesamiento de los menores de edad sin compañía antes de la TVPRA e incluso actualmente no publica (y al parecer tampoco mantiene) estadísticas del número de niños, niñas y adolescentes mexicanos que son detenidos en la frontera y que no son repatriados, o de los albergues a donde son trasladados. Sin embargo, la evidencia en campo habla por sí misma. En nuestras visitas a 9 instalaciones de la DUCS en Brownsville y Harlingen, Texas; San Diego, California, y Phoenix, Arizona desde agosto del 2009 hasta febrero del 2010, encontramos pocos menores de edad. Durante esas visitas, entrevistamos a cada niño, niña o adolescente mexicano sin compañía en los albergues, siendo un total de 13 niños. De estos, ninguno había sido transferido a la DUCS por la falta de evidencia para determinar que fueran víctimas de trata o de un temor creíble de persecución.<sup>101</sup>

Los consulados mexicanos nos confirmaron que no hubo un aumento en el envío de niños, niñas y adolescentes a instalaciones de la DUCS durante el 2009, y que el número se incrementó ligeramente durante el 2010. En nuestra reunión con el consulado mexicano en Nogales, se nos informó que de los 5,506 menores mexicanos sin compañía que fueron detenidos por la CBP hasta noviembre del 2009, no hubo ningún solo caso en el que los oficiales hayan transferido a un menor mayor de 13 años al sistema de la DUCS. A partir de ese momento, los consulados mexicanos en Brownsville y McAllen empezaron a recibir notificación de la CBP con respecto a los niños mexicanos que habían sido transferidos al sistema de la DUCS (los consulados los llaman los “niños Wilberforce”), pero el número de menores en custodia consistía de una a dos decenas en un momento determinado.

Los oficiales de la ORR confirman que el número de menores de edad mexicanos remitidos ha aumentado ligeramente y no se acerca al nivel que la ORR esperaba cuando la TVPRA entró en vigor. Durante nuestra visita a Brownsville en febrero del 2010, un oficial de campo de la DUCS, nos informó que se tuvieron aproximadamente a 28 menores en sus instalaciones en esa ciudad y Harlingen, 18 de los cuales fueron detenidos en la frontera. De estos, diez eran menores de 12 años y habían sido transferidos a la DUCS porque la CBP determinó que no podían tomar una decisión voluntaria de regresar a México. Los ocho niños que quedaron, eran mayores de 12 y de acuerdo con los oficiales de la DUCS se transfirieron a sus albergues ya que la evaluación de la CBP lanzó algunas alertas como víctimas de posible trata o tráfico sexual. En mayo del 2010 nos reunimos con oficiales de la ORR y se nos informó que 24% de la población en ese momento en la DUCS eran menores mexicanos, pero una gran parte de estos se creía que habían sido detenidos en el interior del país, y transferidos a la DUCS automáticamente, y no como resultado de revisiones de la TVPRA en la frontera. En noviembre del 2010 se nos dio la oportunidad de entrevistar a niños, niñas y adolescentes sin compañía de 12 años y mayores que fueron detenidos en la frontera y que fueron transferidos a instalaciones en el Río Grande Valley. En ese momento se nos dio una lista de solo nueve menores mexicanos de 12 años y mayores en los albergues de la DUCS que habían sido detenidos en la frontera. De estos, dos eran mayores de 12 años, tres tenían 13 y cuatro tenían 15 o más años.

La ausencia de un proceso de evaluación adecuado para la TVPRA trae como consecuencia que cierto número de menores mexicanos quienes son víctimas de trata o persecución, o que enfrentan un riesgo de serlo al regresar a México, o que tienen otras demandas válidas

para permanecer en los Estados Unidos, no reciban ni siquiera un albergue temporal el cual se supone debe ser previsto bajo la TVPRA. En este sentido, el número de niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía que no han sido debidamente atendidos y que reaparecen o intentan nuevamente cruzar la frontera, no puede ser determinado. Lo que sin embargo sí se puede decir, es que la preocupación que llevó al Congreso a requerir revisiones “caso por caso” y proveer albergue a niños mexicanos en peligro, ejerce la misma presión que cuando entró en vigor la TVPRA hace casi dos años.

Un reto sin duda importante es aquél de los menores que atraviesan repetidamente la frontera llamados menores del circuito y que son niños que probablemente están involucrados en tráfico de personas y/o cárteles de drogas. Como regla general, las autoridades de los EE.UU. no procesan a estos menores, ni tampoco los transfieren a autoridades de justicia juvenil en los EE.UU. ni en México, sino que generalmente estos menores son simplemente repatriados, excepto que en general escapan de la custodia del INM o el DIF después de ser repatriados. Como menores de edad, su repatriación casi automática les da una cierta forma de inmunidad a ser procesados y los hace especialmente atractivos para ser reclutados por parte de las pandillas y cárteles quienes dominan los negocios de contrabando en la frontera. Por otra parte, el enfoque que los EE.UU. le da a estos menores cuando son detenidos, no provoca una disuasión o un efecto que no los incentive más a seguir repitiendo esta conducta –no hay una consecuencia real en ningún lado de la frontera y no existe alguna autoridad que intervenga para que por lo menos se trate de romper con el motivo que hace que el menor sea un niño guía o un narcotraficante para los cárteles de drogas.

Desde el punto en el que se analice, ya sea que se vea a estos menores como delinquentes juveniles que hacen daño a otros y que son obligados a desempeñar este tipo de labores por los narcotraficantes, al final también son víctimas de cierta forma de tráfico o trata, la cual no puede ser juzgada como una repatriación “segura” bajo ninguna interpretación de la TVPRA. Además, debido a que no se identifican de manera más precisa quiénes son estos menores, ni se desarrollan programas de intervención (junto con las autoridades mexicanas), las prácticas de la CBP han tenido el efecto perverso (y adverso) de incrementar el número de niños, niñas y adolescentes vulnerables a que sean atrapados para ser involucrados en actividades con pandillas o cárteles, y quienes buscan cruzar la frontera ilegalmente de una manera repetitiva.

### **RECOMENDACIÓN:**

#### **El DHS debe usar Programas Pilotos para Poner en Práctica Nuevas Políticas Rápidamente**

El DHS debe implementar estas recomendaciones pronto a manera de prueba piloto, comenzando con uno o dos puntos fronterizos que sean altamente transitados. Los detalles operacionales de cualquier cambio recomendado son inevitablemente complejos y el financiamiento para tener nuevo personal, altamente entrenado para realizar las revisiones, así como las instalaciones adecuadas para que se lleve a cabo esta labor, no son fáciles de obtener. Estos factores –así como la experiencia única de algunas ONG que pueden ser incluidas en este proceso, sugieren fuertemente que uno o más programas pilotos sean usados para probar, refinar y mejorar los nuevos procedimientos de evaluación recomendados en este reporte. Los resultados de estos

nuevos sistemas deberán ser revisados cuidadosamente después de 12 meses, con la participación de ONG calificadas, y incluyendo los ajustes necesarios basándose en estos programas piloto. La meta sin embargo, necesita ser el cumplimiento real de acuerdo a lo que estipula la TVPRA – y responsable al manejar a los niños, niñas y adolescentes mexicanos detenidos- a lo largo de toda la frontera, y un máximo de dos años, creemos que debe ser el límite para la implementación de este nuevo proceso de evaluación.

Los Estados Unidos deben reevaluar la práctica (cuando ocurra) de la repatriación inmediata de niños, niñas y adolescentes sin compañía aprehendidos en el contrabando de drogas o personas en los EE.UU. La impunidad relativa de los menores en los Estados Unidos, hace que sea atractivo para quienes los reclutan en México y contribuye a su victimización.

*TVPRA: Una  
Promesa sin  
Cumplirse*

61

### **RECOMENDACIÓN:**

**El DHS debe Realizar un Registro de Seguimiento de su Progreso a través de una Base de Datos de todos los Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía y Ampliar su Presentación de Informes Públicos**

Para poder medir la eficiencia de la revisión de la TVPRA, el DHS debe establecer una base de datos nacional de todos los menores de edad sin compañía detenidos por la CBP y el ICE sin importar si fueron repatriados o si estuvieron bajo la custodia del HHS. Estos registros deben incluir datos como la edad, sexo, nacionalidad, estado y ciudad (o municipio) de nacimiento y origen, sitio de aprehensión, los adultos que pudieron haber acompañado al menor, si el menor había sido detenido anteriormente en los EE.UU., el lugar de repatriación o en caso de que no haberse dado la repatriación, la ubicación del albergue de la DUCS a donde fue llevado. La creación de la base de datos podría servir para varios objetivos además de permitirle al DHS que cumpla con el mandato del Congreso con respecto a los requerimientos que estipula la TVPRA. Esta base de datos les daría la habilidad a los oficiales de los EE.UU. (y otros) de discernir y llevar un seguimiento de los patrones de los menores migrantes, lo que podría permitirles a ambos países identificar a aquellos que reinciden para cruzar la frontera, incluyendo aquellos que estén involucrados en el tráfico de personas o drogas, así como de los que fueron repatriados, pero no fueron exitosamente reintegrados en una familia estable u otra estructura local de reintegración. Además facilitaría una comunicación (a tiempo) con los oficiales de los consulados mexicanos o autoridades mexicanas acerca de la ubicación de estos niños, niñas y adolescentes trasladados a albergues temporales en los EE.UU.

Para mejorar la comprensión del público, el DHS debe publicar cada año, y por distrito, la cantidad de menores mexicanos sin compañía que la CBP detiene cada año, cuántos de estos niños fueron enviados a la DUCS y cuántos son repatriado.



## SECCIÓN 5:

### El Lado Mexicano del Proceso de Repatriación

La repatriación y proceso de reintegración en México están íntimamente ligados con los objetivos de la TVPRA. Las precisiones de la TVPRA no fueron diseñadas con el propósito de integrar a los niños a la sociedad americana, pero el de proveer un refugio temporal para aquellos que son víctimas potenciales de trata o persecución y asegurar una repatriación lo más segura posible para aquellos que deciden regresar o son deportados.<sup>102</sup> Estos objetivos requieren de una interacción cercana entre las autoridades de ambos países para lograr una repatriación segura y ordenada así como una reintegración de los menores mexicanos sin compañía. Mientras la TVPRA no tenga poder alguno en México o sobre los oficiales mexicanos, son las autoridades mexicanas quienes tienen la responsabilidad de asegurarse que estos niños, niñas y adolescentes sean exitosamente reintegrados en sus comunidades.

Algunas entidades gubernamentales de México están involucradas en el proceso de repatriación de los menores incluyendo la SRE, el INM y el DIF. Después de que un niño, niña o adolescente es aprehendido, los oficiales de la SRE son los responsables de entrevistarlos y recopilar información biográfica. Después de la entrevista, un oficial de la CBP o de la SRE escolta al niño a la frontera y se lo entrega a un oficial del INM. El menor es procesado en las instalaciones del INM en la frontera y en cuestión de horas es entregado al DIF. Todas estas entidades están enfocadas a un objetivo primordial – la reunificación rápida de los menores de edad con sus familias en sus Estados de origen. Este enfoque estrecho presenta algunas desventajas como por ejemplo el limitar un análisis de las consecuencias que pudiera tener la reunificación familiar. En algunos casos regresar al menor de edad a un miembro de su familia o a su lugar de origen puede perpetuar la explotación del mismo o llevarlo a un nuevo riesgo si intenta atravesar la frontera otra vez. Agravando este problema, se encuentra la ausencia de una base de datos que las

agencias puedan usar para identificar a aquellos que cruzan repetidamente, y la falta de los medios para prevenir que dejen las instalaciones por su propia voluntad o no aceptar ser atendidos. Mientras todas las entidades involucradas han demostrado progreso en años recientes, muchos problemas aún aquejan al sistema mexicano de repatriación.

Desde su formación en el 2003, Appleseed México se ha preocupado por los temas relacionados con la migración de niños, niñas y adolescentes de y hacia México. Empezando en el 2010, Appleseed México ha trabajado con una gran cantidad de entidades del gobierno relacionadas con este complejo tema, incluyendo el DIF, con la finalidad de tratar específicamente estos asuntos y avanzar en el análisis de iniciativas legislativas y reformas migratorias en México de acuerdo con las recomendaciones de éste reporte.

### **La Secretaría de Relaciones Exteriores y sus Oficinas Consulares**

Como se informó anteriormente, la SRE ha llegado a algunos acuerdos con el DHS acerca de los mecanismos de repatriación de los ciudadanos mexicanos a lo largo de la frontera México Americana.<sup>103</sup> Estos acuerdos aplican solo a ciertas localidades sobre la frontera. Por ejemplo, designaron al Consulado Mexicano local y a las autoridades de la CBP como responsables de coordinar la repatriación en cada cruce de frontera. Además requieren que las personas con necesidades especiales incluyendo los niños, niñas y adolescentes, sean repatriados durante el día, especificando los lugares en donde estas repatriaciones pueden y no pueden ser llevadas a cabo.

El proceso de repatriación inicia cuando la CBP notifica a las autoridades mexicanas correspondientes que tiene detenido a uno o más menores sin compañía incluyendo a quienes se les ha determinado una repatriación expedita.<sup>104</sup> Después de esta notificación y antes de la repatriación, el oficial normalmente entrevista brevemente a cada niño personalmente o por teléfono<sup>105</sup> para determinar si el niño, niña o adolescente tiene alguna necesidad específica en el momento que se dé la repatriación, así como para reunir información para la base de datos de la SRE (Sistema de Protección Consular).

El oficial consular recolecta información biográfica y hace preguntas enfocadas para determinar si el menor sufre de algún problema importante médico o psicológico. El oficial determina la ubicación de los padres del niño y la razón por la que intentó migrar a los Estados Unidos. En teoría esta información tiene el objetivo de asistir al consulado en la identificación de cualquier servicio social que el niño necesite cuando sea repatriado, sin embargo, nuestra investigación desconoce hasta qué grado se usa esta información.<sup>106</sup> Una vez que los niños han sido entrevistados, la CBP lo lleva a la frontera para ser entregado al INM en el momento y el lugar especificado en el acuerdo de repatriación local. En algunos lugares como McAllen y Reynosa, un oficial de la CBP encamina al menor hasta el oficial del INM. En otras localidades como Brownsville, el oficial del Consulado Mexicano encamina al niño a donde está el oficial del INM. En algunos casos, los menores escapan de la custodia de los oficiales consulares mientras son escoltados en la frontera.

## **El Servicio de Migración Mexicano y su Cuerpo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes**

El siguiente paso en el proceso de la repatriación es transferir al niño al INM. El INM es la institución responsable de administrar y controlar el flujo de migrantes desde y hacia México. En contraste con la CBP, el INM no se considera una autoridad que ejecuta la ley, sino es una agencia de asistencia de migración. En el 2008, en cooperación con UNICEF, el INM creó un cuerpo especial dentro del INM en donde sus agentes son llamados OPI (Oficiales de Protección a la Infancia) los cuales se especializan en atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes menores sin compañía. Los OPI reciben inicialmente no menos de 30 horas de entrenamiento certificado por UNICEF acerca del manejo de menores incluyendo cursos de actualización posteriores.<sup>107</sup>

Cuando están disponibles, un OPI recibe a niños, niñas y adolescentes sin compañía del agente de la CBP o de un oficial consular mexicano en el momento de la repatriación. Los menores son llevados a una estación del INM y entrevistados por un OPI (u otro agente del INM si estos no están disponibles). Como un oficial consular que entrevista a los menores antes de ser repatriados, los OPI se concentran en recolectar información de los menores repatriados y en determinar si tienen necesidades especiales. Sin embargo, el objetivo principal de los OPI es determinar la nacionalidad del menor para que en caso de que no sea mexicano, el INM pueda hacer las notificaciones necesarias y empezar otro proceso de repatriación. El INM no tiene la facultad de mantener a un niño, niña o adolescente por un periodo prolongado de tiempo. Como un procedimiento general, los niños, niñas y adolescentes pasan a un centro o albergue para menores del DIF pocas horas después de que fueron llevados a la estación migratoria del INM.

Sin embargo, en algunas instancias, el DIF puede no ser considerado. En ocasiones se les permite a los miembros de las familias, ir a recoger a los menores directamente a las estaciones del INM. Como el INM lo declaró en su página de internet en el 2010, algunos niños mayores y los menores de circuito, en ocasiones simplemente se rehúsan a ir a un albergue del DIF.<sup>108</sup> El porcentaje preciso de menores que se las arreglan para evitar entrar al sistema del DIF es desconocido.<sup>109</sup>

## **El DIF y las Organizaciones No Gubernamentales de Servicio Social**

El sistema del DIF cuenta con una red de albergues a lo largo de los estados fronterizos. Las instalaciones del DIF, así como las instalaciones de los albergues privados, son responsables del albergue, tratamiento y la protección de los niños, niñas y adolescentes sin compañía que están en proceso de repatriación y reunificación.

### **El DIF: Una Organización de Asistencia Social Responsable del Tratamiento y Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía**

El DIF es la organización del gobierno mexicano responsable de proveer asistencia social a los niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía en México. A pesar de que en los albergues del DIF atienden a los niños migrantes sin compañía detenidos en México y a aquellos repatriados de los EE.UU., el DIF estima que el 98% de los menores son del

último grupo.<sup>110</sup> El sistema del DIF tiene la principal responsabilidad de la repatriación segura y ordenada de esta población.

El DIF está altamente descentralizado con 32 sistemas autónomos a nivel estatal y 1,459 sistemas municipales; el financiamiento de los programas de DIF viene de muchas fuentes, gran parte es local y viene de los ingresos municipales y de donaciones. El DIF estatal y el DIF Nacional también proporcionan fondos para una serie de programas operados por los DIF locales.<sup>111</sup> En algunas ocasiones, organizaciones sociales locales, tales como la YMCA, proporcionan instalaciones y personal para recibir en sus casas albergues, a niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía, en el marco de los programas locales con el DIF quien a nivel nacional, otorga financiamiento para cierto número de programas operados por los DIF locales.<sup>112</sup>

## **DIF: Sus Orígenes**

El DIF tiene sus raíces en el Programa Gota de Leche. Iniciado en 1929 por un grupo de mujeres que repartían leche a niños necesitados en el área de la Ciudad de México, con el paso de los años, varias asociaciones nacionales e institutos se organizaron para proveer el apoyo a menores y familias alrededor del país; se unieron bajo el decreto presidencial de la creación del DIF en 1977. El liderazgo del DIF es cuasi-político: su dirección tradicionalmente ha estado a cargo de la Primera Dama de los gobernantes de México; es decir, que las esposas de los Gobernadores son directoras de los DIF estatales, y lo mismo sucede a nivel municipal. El DIF a nivel estatal le reporta a los gobernadores estatales, sucediendo lo mismo a nivel municipal. Un gran número de empleados asalariados apoyan y dirigen las actividades del DIF en los tres niveles. Los capítulos del DIF municipales también se apoyan en grupos de voluntarios.

### **El Sistema de Albergues del DIF**

El DIF nacional está al frente de un programa iniciado en 1996 llamado Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos.<sup>113</sup> Un elemento clave de este programa fue la creación de una red de centros y albergues para niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía en seis estados a lo largo de la frontera México Americana (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas).

Las instalaciones del DIF son de tres tipos: (a) módulos de atención; (b) albergues; y (c) albergues privados. Un menor será enviado por el INM a un módulo de atención si está disponible. En lugares en donde el DIF no tiene un módulo de atención, los menores serán enviados directamente a un albergue del DIF para su procesamiento. Cuando existan, los módulos de atención tienen el objetivo de cubrir las necesidades básicas de los menores que han sido repatriados; típicamente el menor se queda en estos lugares por solo un par de horas. Si el módulo de atención del DIF no puede localizar rápidamente a la familia para la reunificación, el menor será enviado a un albergue público o de una ONG.

Actualmente, el sistema del DIF incluye seis módulos de atención activos,<sup>114</sup> a lo largo de la frontera, catorce albergues públicos<sup>115</sup> y cinco albergues privados.<sup>116</sup> Algunas fuentes reportan un cierto número de albergues privados que probablemente no han sido agregados

a la lista oficial del DIF <sup>117</sup> o no forman parte oficial del mismo.

Los albergues privados claramente son considerados una parte integral del sistema del DIF. No es muy clara la forma en la que el sistema nacional controla la operación de los albergues privados a nivel estatal y municipal. Tampoco está muy claro, cuánto control tiene el DIF nacional sobre las actividades a nivel estatal y local en donde están involucrados los albergues públicos y privados.

## Deficiencias en el Proceso de Repatriación

Mientras el gobierno mexicano ha dado grandes pasos en el cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes sin compañía, no existe ninguna ley federal que regule los derechos de los mismos y tampoco existe un conjunto de estándares consistentes para su tratamiento en el DIF y en las instalaciones privadas. La política primordial de la reunificación familiar es de hecho la regla. Nuestras visitas revelaron que en casi todos los casos, las instalaciones del DIF optan por apresurar la reunificación en lugar de una evaluación profunda de los motivos que tiene el menor para cruzar la frontera, así como una evaluación del ambiente del hogar del mismo. Además, mientras la SRE, el INM y el DIF recopilan información acerca de los menores repatriados, no existe una base de datos a la que todas las agencias puedan acceder para obtener información crítica de cada niño —como necesidades especiales, ambiente en sus hogares, motivos para cruzar la frontera o intentos previos de cruzarla.



## México Carece de un Marco Legal Claro para Regular el Cuidado de los Niños, Niñas y Adolescentes Repatriados

Un cúmulo de leyes a nivel nacional, estatal y local al igual que convenciones, reglamentos y memorándums de entendimiento normalmente regulan las actividades de las diferentes entidades del DIF. <sup>118</sup> La función del DIF nacional y estatal ha sido descrita como la de establecer las reglas y proveer instrucción, mientras que los DIF municipales están encargados de ejecutar los programas. <sup>119</sup> Sin embargo, no observamos ninguna evidencia de algún conjunto de procedimientos o reglamentos estándar, requeridos con respecto a

la protección de los niños, niñas y adolescentes sin compañía. Durante nuestras visitas a algunos albergues del DIF pedimos repetidamente copia de los protocolos y regulaciones a lo que nos fue respondido que no existían, por lo que no pudimos obtener una copia.

El DIF nacional sin embargo, nos proporcionó con una guía –“Guía Técnica para el Personal que Labora en los Albergues de Tránsito para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados”- la cual da consejo paso a paso de cómo recibir y cuidar a los niños, niñas y adolescentes sin compañía, Mientras la guía contiene consejos útiles, es claro que los procesos que sugiere no son llevados a cabo o requeridos en los albergues en los que aplica. <sup>120</sup> Si los módulos de atención y los albergues tuvieran el tiempo y los recursos para aplicar los programas como vienen en la guía, no existe ninguna duda de que los menores en los albergues se verían beneficiados. Sin embargo, al parecer, en muchas instancias, los albergues no tienen ni el tiempo ni los recursos para llevar a cabo estos programas, además de que no se les exige. <sup>121</sup>

Por otra parte, debido a los recursos escasos, el sistema del DIF sufre por la falta de un marco legal claro en México que promueva el uso generalizado de mejores prácticas a favor del interés superior de los niños, niñas y adolescentes sin compañía. De acuerdo con un estudio reciente realizado por la firma mexicana Jáuregui Navarrete y Nader, S.C., ninguno de los estatutos federales proporciona normas adecuadas para la protección de los niños, niñas y adolescentes sin compañía y no existe compatibilidad o consistencia entre las leyes estatales, locales y federales. <sup>122</sup> Esto, normalmente resulta en una confusión con respecto a qué autoridades son las responsables de otorgar la asistencia social a los menores (a nivel estatal, local o federal). Significa además, que el alcance de los derechos de un niño, niña o adolescente y el nivel de protección que reciba, varían significativamente dependiendo de la ubicación.

### **RECOMENDACIÓN:**

#### **México Debería Desarrollar Estándares Nacionales para Procurar el Bienestar de los Niños, Niñas y Adolescentes**

México debería desarrollar una nueva ley federal para regular la protección y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes repatriados a nivel nacional, y reemplazar los retazos de diversas leyes y regulaciones –a nivel federal, estatal y local- que existen actualmente.

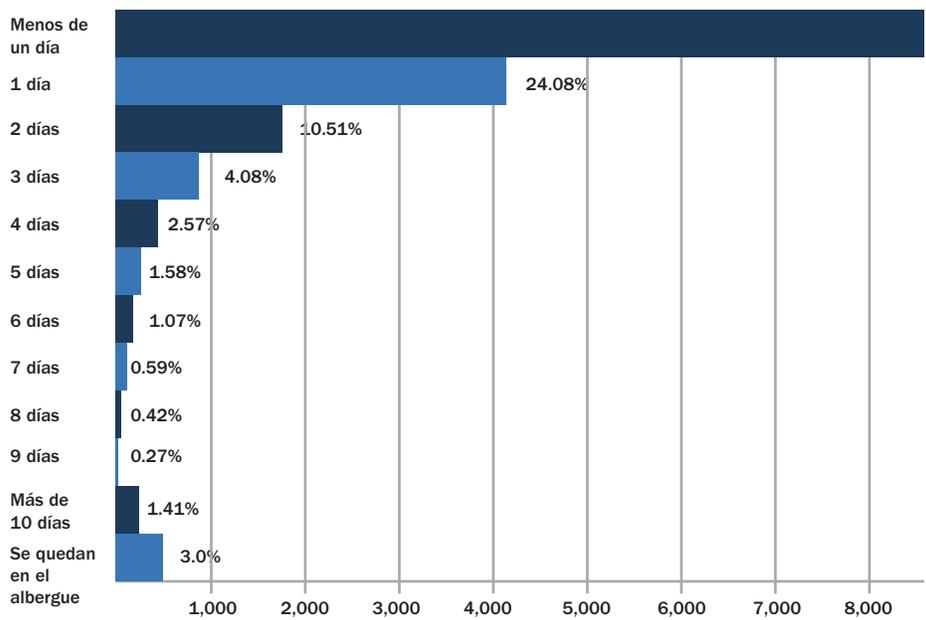
El DIF deber promulgar estándares nacionales para los albergues incluyendo el tratamiento de todos los niños, niñas y adolescentes repatriados en los albergues del DIF e instalaciones privadas. Estos estándares regularían las actividades de asistencia para el bienestar social, servicios médicos (y psicológicos), condiciones físicas y condiciones y mecanismos para, y hacia, la reunificación familiar.

#### **El Énfasis Primordial en la Reunificación Familiar del Gobierno Mexicano debería de estar Balanceado con la Búsqueda de la Detección y la Prevención de la Trata de Personas y Otros Abusos**

El DIF enfatiza fuertemente la reunificación familiar por dos razones principales. Primero la reunificación familiar presuntamente es a favor del interés superior del menor. Segundo, los módulos de atención y albergues tienen un espacio limitado para tener a los menores.

Los niños deben ser retirados rápidamente de una instalación, con mayor razón cuando el lugar recibe una cantidad abrumadora de menores repatriados recién traídos. Casi 50% de los niños, niñas y adolescentes se quedan en las instalaciones menos de un día; 24% se van después de un día; 11% después de dos días; y 5% después de tres días. Menos del 2% de los niños se quedan en un albergue por más de 10 días.<sup>123</sup> Esta información está capturada en la gráfica siguiente:

### Niños, Niñas y Adolescentes Repatriados a México y el Tiempo de Permanencia en los Albergues



La mayoría de estos menores son recogidos por sus parientes, algunos son encomendados a amigos o se les deja ir solos. Pocos son regresados al INM (los que nos son mexicanos o los menores que claman tener un derecho de entrar a los EE.UU.).<sup>124</sup>

Las instalaciones y servicios disponibles para los niños que son entregados a un módulo de atención o a un albergue, difieren mucho de ciudad en ciudad y de estado en estado.<sup>125</sup> Algunos albergues visitados por nuestro equipo, entregaban no solo buena comida y vestido, sino tratamiento médico y psicológico además de los servicios sociales básicos. Sin importar el tamaño, las facilidades del DIF que visitamos estaban limpias y parecían contar con un buen mantenimiento. Además, hay indicadores de que en algunas ciudades, nuevos albergues están siendo construidos o albergues viejos están siendo expandidos. Sin embargo, sin importar que uno o más trabajadores sociales entrenados, psicólogos, abogados o médicos estén en el equipo de trabajo o de guardia, la habilidad de proveer atención individualizada a los niños, niñas y adolescentes que pasan a través de las instalaciones del DIF, está limitada debido al alto número de niños, niñas y adolescentes que deben ser procesados en un corto tiempo.

Para procesar a los niños, niñas y adolescentes repatriados, algunas localidades se apoyan mucho en los albergues de ONG, como los de la YMCA en cuatro municipios. En Tijuana, por ejemplo, el módulo de atención del DIF que inicialmente recibe menores repatriados

del INM es un tráiler móvil de cuatro cuartos, diseñado para procesarlos rápidamente. A pesar de que el lugar está limpio y ameno, además de tener un psicólogo como empleado y a un doctor de turno, está diseñado para albergar a muy pocos niños en un momento determinado. Su función primaria es el proveerle a los niños, niñas y adolescentes, necesidades inmediatas, además de obtener información biográfica básica en miras de una reunificación familiar y la transferencia del menor a uno de los albergues. La mayoría de los niños, niñas y adolescentes que son procesados en este lugar (como los menores entre 13 y 17 años) son transferidos a la YMCA. Otros como los de Tijuana, son transferidos al Centro Para la Protección Social de la Niñez del DIF municipal. Los niños más jóvenes son enviados al Albergue Temporal del DIF estatal.

Las instalaciones de la YMCA están diseñadas a imitar un ambiente “como de casa”, proveyendo a los menores con las necesidades básicas. Mientras la YMCA da un servicio admirable y de valor, no hay evidencia de que tenga los recursos o la autoridad necesaria para evaluar si la reunificación familiar es apropiada, o si el niño debería ser transferido a alguna facilidad gubernamental para su albergue y protección. De acuerdo con nuestras entrevistas, si la YMCA sospecha o se le informa de algún abuso infantil o de tráfico de menores, notifica al DIF que el menor deba ser transferido a otro lugar equipado; sin embargo, el director del albergue de la YMCA en Tijuana, reporta que el abuso infantil o el tráfico se presentan raramente. De hecho la meta primaria de la YMCA es reunificar a los niños, niñas y adolescentes bajo su cargo, con algún padre o tutor. En ocasiones, debido a que el proceso de reunificación es iniciado por el módulo de atención del DIF, un padre o tutor está esperando para recoger al niño cuando llega a la YMCA o poco después. Si la reunificación toma más tiempo, la YMCA mantiene contacto con la familia del menor y lo cuida hasta que un miembro se presente. La reunificación típicamente ocurre después de dos o tres días de que el menor llega.

Debido a que la YMCA no es un albergue gubernamental, sus administradores no creen tener la autoridad legal para mantener a los menores. Como una medida práctica, los menores son libres de irse en cuanto llegan al albergue de la YMCA. Hasta 20% de los niños se van sin un miembro familiar o un tutor.<sup>126</sup> Mientras la YMCA tiene reglas estrictas para la reunificación, incluyendo documentación requerida para comprobar el parentesco, o incluso permisos notariados, antes de que la YMCA libere a un menor, el menor fácilmente puede ignorar estos requerimientos simplemente saliéndose del albergue por su propia voluntad.

El problema de los niños, niñas y adolescentes que salen de los albergues sin autorización, no es exclusivo a los albergues de las ONG. A pesar de que los albergues públicos tienen la autoridad legal de mantener a un menor de edad hasta que éste sea entregado a miembros de su familia o regresado a su lugar de origen, el DIF tiene una habilidad limitada para evitar que los menores se escapen, y a muchos se les permite irse voluntariamente o con amigos. Además, si un miembro de una pandilla le pide al albergue del DIF que le entregue a alguien, el albergue generalmente cuenta con muy pocas opciones (y hasta llegan a ser amenazados), accediendo a estas demandas.<sup>127</sup> Las estadísticas del DIF cuentan que cerca del 3% de los menores (484 niños) escaparon de los albergues del DIF en el 2009, a 9% (1555 niños) se les permitió irse voluntariamente (aparentemente sin compañía), a 7.5% (1310 niños) se les permitió irse con “amigos”, y 2% (420 niños) se

fueron sin que la institución tenga conocimiento de la forma.<sup>128</sup>

En municipios que no cuentan con la YMCA u otros albergues privados, los albergues del DIF generalmente tienen empleados profesionales o de guardia que cuentan con el entrenamiento para determinar si un menor ha sido sujeto a violencia o abuso sexual, o si tiene problemas psicológicos que incidan negativamente en la reunificación familiar. En Nogales por ejemplo, el albergue del DIF tiene como empleado a un psicólogo, un trabajador social, un abogado y un médico de medio tiempo. Además, el DIF nacional promueve el tratamiento psicológico como parte de sus directivas sugeridas para el personal que trabaja con niños, niñas adolescentes en los albergues del DIF.<sup>129</sup> Por otra parte, estas directivas dejan en claro, que la meta de todos los centros de atención y albergues es hacer que los menores regresen a sus lugares de origen, de preferencia con un miembro de su familia.

Los oficiales del DIF afirman que los esfuerzos para determinar si el hogar de un niño es seguro y libre de abuso y negligencia, sí son llevados a cabo. Para estar seguro, el DIF entrevista a los menores repatriados con respecto a sus circunstancias (incluyendo abuso) que pudieran haber sido los motivos para migrar y que pudieran servir para prevenir una inapropiada reunificación familiar.<sup>130</sup> Sin embargo, el DIF no pudo señalar ningún caso en el que algún niño, niña o adolescente no haya sido reunificado a su familia. De hecho, los albergues del DIF parecen no tener mecanismos para permitir una determinación independiente con respecto a la seguridad que presenta el hogar del menor para regresar, particularmente para aquellos cuyos hogares están fuera del área local. No existe evidencia de que el DIF haga visitas o estudios a los hogares para determinar si el niño estará en peligro de un abuso o negligencia si regresa a su hogar. La información que el DIF obtiene acerca de cómo es la vida en el hogar, generalmente es la que obtienen del niño, niña y adolescente directamente, si él o ella está dispuesto a compartir esa información. Además, la mayoría de los albergues no cuentan con la interacción experta para atender a un niño, niña o adolescente para que divulguen información íntima y dolorosa acerca del ambiente en su hogar. La gran mayoría de menores repatriados que llegaron a un albergue del DIF, se quedan en los mismos por menos de tres días y los empleados son pocos con respecto a la carga de trabajo que existe.

### **Estudio de Caso: Juan Pablo**

Juan Pablo vive en Reynosa con sus papas en un barrio marginal (o una ciudad perdida). Juan Pablo tiene nueve hermanos y hermanas; muchos de ellos trabajan en las maquiladoras de Reynosa.

Juan Pablo acababa de cumplir 18 años cuando hablamos con él en el Centro de Detención Puerto Isabel, dijo haber hecho el viaje a través del Río Bravo aproximadamente cuarenta veces para buscar una mejor calidad de vida en los Estados Unidos. Su objetivo era vivir y trabajar con su tío en Missouri quien tiene un trabajo en una planta procesadora de pollo. Empezó a cruzar la frontera cuando tenía 12 años, siendo siempre detenido por la Patrulla Fronteriza, repatriado a México y mandado al albergue de Reynosa para ser recogido por su madre. Nunca se ha quedado en un albergue del DIF por más de un día, nunca ha hablado con un trabajador social o un psicólogo, y nunca se le ofreció un consejo u otro servicio de apoyo después de haberse ido. Tampoco el DIF le ofreció

algún servicio a sus padres para prevenir que Juan Pablo siguiera intentando cruzar la frontera. En su lugar, cuando su mamá lo recoge, un empleado del DIF le dice que intente hacer que su hijo deje de buscar cruzar la frontera, a lo que ella responde que ya lo ha intentado, pero que no podía controlarlo.

Juan Pablo tenía 17 la última vez que intentó cruzar, y fue detenido cerca de Corpus Christi, Texas. La Patrulla Fronteriza le dijo que ya le habían dado la oportunidad de muchos retiros voluntarios y que sería mandado a una instalación de la DUCS hasta que cumpliera 18 años y en cuyo momento sería deportado con una prohibición de entrada al país durante los próximos 10 años. Cuando cumplió 18, Juan Pablo fue transferido de la DUCS a un centro de adultos en donde lo conocimos siendo deportado el día después de nuestra entrevista.

A pesar de que el DIF opera en cerca de 1500 comunidades en México, los albergues del DIF y las agencias a lo largo de la frontera parecen no coordinarse con los albergues del DIF en los municipios y estados de origen de los niños, niñas y adolescentes repatriados. No encontramos evidencia de que los albergues del DIF en la frontera hayan consultado con las autoridades a nivel local (o municipal), o con los hogares de los menores, ni para facilitar visitas de los hogares o para determinar si la reunificación estaba dentro del interés superior del menor. En caso de que hubiera algún contacto entre los DIF de frontera y origen, este se limita a la organización del viaje cuando la familia del menor de edad no pueda ir por el o ella, o pagarle el viaje de regreso.

La información con respecto de la manera en la que los niños, niñas y adolescentes que no son recogidos por un miembro de su familia, regresan a sus hogares, fue muy controversial. Algunos representantes del DIF declararon que todos los menores son acompañados por un representante del DIF hasta sus hogares. Otros indicaron que a los niños mayores se les permite regresar solos, pero que los menores, son acompañados por un representante del DIF; otros estudios sugieren que a los menores generalmente se les permite regresar solos.<sup>131</sup> La probabilidad es que los diferentes estados y municipios siguen protocolos de transporte diferentes. El DIF nacional ha indicado que el proceso está bajo revisión para que todos los DIF municipales y estatales, estén alineados bajo una misma estrategia nacional.<sup>132</sup> No encontramos evidencia de un sistema funcional que asegure que los niños, niñas y adolescentes a los que se les dejaba regresar solos, llegaran a sus hogares a salvo.

En resumen, a pesar del hecho de que al menos algunos niños, niñas y adolescentes dejan sus hogares para escapar del abuso y negligencia que han vivido en sus familias y comunidades,<sup>133</sup> virtualmente, nada se hace para evaluar qué tan apropiado es el ambiente al que el menor es regresado, o para proveer ubicaciones alternativas. Cuando regresan a sus lugares de origen, por consecuencia, estos menores repatriados probablemente encuentren las mismas condiciones que les hicieron migrar inicialmente, lo que será un incentivo poderoso para que intenten cruzar la frontera de nuevo.

#### **RECOMENDACIÓN:**

**México debería Desarrollar Estándares Nacionales para Asegurar que la Reunificación Familiar sea Apropiada para el Niño, Niña o Adolescente**

La política mexicana de una rápida reunificación familiar, impide a las autoridades

mexicanas identificar a los niños que son víctimas de abusos, de violencia o negligencia por parte de sus familias. Estándares nacionales deberían de ser implementados para que se dé un balance entre la búsqueda de una reunificación familiar, con la necesidad de detectar y prevenir el tráfico, la trata y otros abusos susceptibles a los menores repatriados.

Los estándares deben incentivar al DIF a tomar un rol más proactivo en proveer asistencia social a los niños, niñas y adolescentes migrantes, en lugar de provocar una reunificación automática como el objetivo primordial (y en algunos lugares, el único).

Los estándares deberían proveer al DIF con la autoridad de llevar a cabo visitas en los hogares en caso de un probable abuso o negligencia, así como de proveer cuidado por parte de profesionales entrenados en tratar a menores en riesgo, dar consejo a las familias, prevenir o hasta negar la reunificación cuando se ve amenazada la salud mental o física del menor de edad (debido al ambiente familiar o del hogar), supervisar y asistir en ubicaciones alternativas cuando sea necesario, y crear albergues especializados y programas de guía para niños que muestren signos de adicción o conductas delictivas.

Los estándares deben incluir medidas para prevenir que los adolescentes se rehúsen a ir a un albergue del DIF o dejar el DIF, así como albergues privados sin supervisión. Los estándares deben hacer los procedimientos más estrictos con respecto a la liberación de menores a adultos que no sean alguno de los padres, o tutores; esto con el objetivo de evitar que los niños sean liberados a traficantes o miembros de pandillas.

Los estándares deben proveer procedimientos uniformes para el transporte de los niños a sus hogares.

El DIF debería implementar una campaña de publicidad diseñada para que los oficiales del gobierno sean más consientes sobre las normas de reunificación familiar, (las cuales deben ser creadas bajo la posibilidad de pueden existir posibles casos de explotación y otras formas de abuso dentro de las familias), así como informar a los niños víctimas de abuso acerca de los servicios y alternativas disponibles a través del DIF.

### **México Carece de una Base de Datos de Información de Niños, Niñas y Adolescentes sin Compañía**

Actualmente las bases de datos de la SRE, el INM y el DIF no están integradas. Cada agencia captura y mantiene su propia información y no la comparte con las otras. Como resultado, el DIF como la agencia con la mayor responsabilidad para la protección y reintegración de los menores de edad repatriados, carece de información recolectada por las otras dos agencias que pudiera en un momento dado, proveer de recursos importantes para la reunificación exitosa y la protección de los niños, niñas y adolescentes. Además, los menores de edad están expuestos a múltiples entrevistas de forma sucesiva por las tres agencias, cubriendo sustancialmente los mismos temas. Si la información de la SRE fuera accesible por el INM, y luego por el DIF, el INM podría complementar esa información con cualquier información que la institución requiera o detecte, y el DIF pudiera gozar el beneficio de la información de ambas instituciones –para el momento en el que el niño, niña o adolescente llegara a un centro de atención del DIF o un albergue. Basado en el trabajo

de Appleseed México al respecto (incluyendo discusiones con las agencias relacionadas y firmas de software externas), creemos que una base de datos la cual permita a la SRE, al INM y al DIF compartir la información pertinente incluyendo elementos robustos de confidencialidad y seguridad de acuerdo con la ley mexicana, puede ser desarrollada.

Adicionalmente, para proveer información disponible de los menores repatriados y que pueda ser compartida entre las instituciones, las autoridades mexicanas deberían buscar el aumentar esta información. La base de datos debe incluir, en particular, el número de veces que el menor ha atravesado la frontera, las ciudades a las cuales el menor ha migrado, los lugares en los que el menor ha sido detenido, si es el caso, los crímenes que se alega que haya cometido y las razones por las cuales el menor ha intentado migrar. Esta información si fuera accesible y mantenida por las instituciones involucradas en la repatriación,<sup>134</sup> podría adherir un valor significativo y promover el bienestar social más allá de la reunificación familiar.

Una base de datos que permitiera a las autoridades mexicanas el identificar a los menores sin compañía que intentan cruzar la frontera más de una vez, es particularmente importante. Es una experiencia muy dura que un niño intente hacer esto, ser aprehendido e interrogado por la CBP, y ser repatriado a través de la SRE, el INM y el DIF. Los niños no intentan esta odisea sin tener razones importantes para hacerlo. En muchos casos, están buscando reunirse con sus familias u obtener más oportunidades económicas; en otros casos y particularmente para las niñas y mujeres jóvenes, buscan escapar del abuso y persecución en sus hogares.<sup>135</sup> Algunos niños se involucran con cárteles de drogas y traficantes de personas –y son forzados a trabajar como *coyotes*, o se involucran de manera voluntaria.<sup>136</sup> Cualquiera que sea su motivo, estos menores de edad se merecen un escrutinio significativo de parte de las autoridades mexicanas y americanas. Mientras exista evidencia de que múltiples intentos de cruzar son un problema importante en algunas localidades,<sup>137</sup> la gravedad de este problema sigue siendo desconocida.

### **RECOMENDACIONES:**

#### **La SRE, el INM y el DIF, deberían Desarrollar una Base de Datos Compartida e Integrada de Niños, Niñas y Adolescentes.**

La base de datos debe permitir la identificación de quienes intentan cruzar repetidamente y promover el bienestar más allá de la reunificación familiar. La base de datos debe incluir información de identificación, el número de veces que el menor ha intentado cruzar (legal e ilegalmente), las ciudades a las cuales el menor ha migrado, los lugares en donde le menor ha sido detenido, si ha cometido crímenes, y las razones por las cuales el menor intenta migrar.

La base de datos debe contener una “bandera roja” para alertar a los usuarios, acerca de los casos en los que el menor haya probablemente sufrido daño o abuso físico o psicológico, y que necesite atención urgente. Esta alarma debe no solo ser grabada en la base de datos, sino comunicada oralmente al albergue del DIF que lo reciba.

La base de datos debe contener información biométrica tal como huellas digitales, escaneos de iris o fotografías que puedan ayudar a identificar al menor de edad que intenta cruzar consecutivamente, *coyotes*, o niños explotados o víctimas de tráfico por parte de criminales.

La información de la base de datos debe poder ser consultada por la SRE, el INM y el DIF, y debería tener candados robustos de confidencialidad y seguridad para asegurar que la información de los menores no pueda ser accedida por traficantes potenciales o personal no autorizado.

*Los Niños, Niñas  
y Adolescentes  
Repatriados a  
México.*

---



## NOTAS FINALES

Dado que el presente reporte fue desarrollado con base en la información, investigación y bibliografía de los Estados Unidos, Appleseed México decidió respetar el idioma original de las NOTAS FINALES, y APÉNDICES que se encuentran a continuación, las cuales se encuentran en inglés. Si tiene alguna duda al respecto o desea alguna información agradeceremos que se comuniquen con Appleseed México al correo electrónico [infomexico@appleseednetwork.org](mailto:infomexico@appleseednetwork.org).

- 1 *Women's Refugee Commission, Halfway Home: Unaccompanied Children in Immigration Custody* (2009) [hereinafter *Halfway Home*], available at [http://womensrefugeecommission.org/docs/halfway\\_home.pdf](http://womensrefugeecommission.org/docs/halfway_home.pdf).
- 2 *Amy Thompson, Center for Public Policy Priorities, A Child Alone and Without Papers: A Report on the Return and Repatriation of Unaccompanied Undocumented Children by the United States* (2008), available at <http://www.cppp.org/repatriation/A%20Child%20Alone%20and%20Without%20Papers.pdf>.
- 3 *Chad C. Haddal, Congressional Research Service, Unaccompanied Alien Children: Policies and Issues* (2007); *Chad C. Haddal, Congressional Research Service, Unaccompanied Alien Children: Policies and Issues*, (2009); *Charles Doyle, Congressional Research Service, An Abbreviated Sketch of the William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008 (P.L. 110-457): Criminal Law Provisions* (2009).
- 4 In addition to the publications cited in notes 1-3 above, leading U.S. studies in the field include: *Jacqueline Babba & Susan Schmidt, Harvard University Committee on Human Rights Studies, Seeking Asylum Alone: Unaccompanied and Separated Children and Refugee Protection in the U.S.* (2006); *Olga Byrne, Vera Institute of Justice, Unaccompanied Children in the United States: A Literature Review* (2008), available at <http://www.vera.org/download?file=1775/UAC%2Bliterature%2Breview%2BFINAL.pdf>; *Christopher Nugent, Whose Children Are These? Towards Ensuring the Best Interests and Empowerment of Unaccompanied Alien Children*, 15 B.U. Pub. Int. L.J. 2 (2006), available at <http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/pilj/vol15no2/documents/15-2NugentArticle.pdf>.
- 5 Trafficking Victims Protection Act of 2000, Pub. L. No. 106-386, 114 Stat. 1464, 22 U.S.C. § 7101, *et seq.* (2000); Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003, Pub. L. No. 108-193, 117 Stat. 2875, 22 U.S.C. § 7101, *et seq.* (Dec. 19, 2003); Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005, Pub. L. No. 109-164, 22 U.S.C. § 7101, *et seq.* (Jan. 10, 2006); William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008, Pub. L. No. 110-457, 22 U.S.C. § 7101, *et seq.* (Dec. 23, 2008).
- 6 Stipulated Settlement Agreement, *Flores v. Reno*, No. 85-4544 (C.D. Cal. Jan. 17, 1997) [hereinafter *Flores Agreement*], available at <http://centerforhumanrights.org/children/Document.2004-06-18.8124043749>.
- 7 Settlement Agreement, *In re Hutto Family Detention Center*, No. 07-164 (W.D. Tex. Aug. 26, 2007), modified at Modification to Settlement Agreement, *In re Hutto Family Detention Center*, No. 07-164 (W.D. Tex. 2009), available at <http://www.legalactioncenter.org/clearinghouse/litigation-issue-pages/treatment-detention>.

- 8 The materials include: *Genero y Desarrollo, Asociacion Civil, Los Riesgos de la Esperanza: Discriminación por Genero y Violencia Ejercidas Contra Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes* (2009) [hereinafter *Riesgos*]; *Comision Nacional de los Derechos Humanos, Niñez Migrante, Trata y Explotación Infantil en México* (2009), available at <http://www.cndh.org.mx/publica/libreria/variados/ninezMigrante.pdf>; *DIF Nacional y UNICEF MEXICO, Niñez Migrante en la Frontera Norte: Legislación y Procesos* (2004) [hereinafter *Niñez Migrante*], available at [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_publicacion\\_ninos\\_migrantes.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_publicacion_ninos_migrantes.pdf).
- 9 A demographic profile of these apprehended Mexican minors is annexed as Exhibit 1 to the Appendix to this report.
- 10 A recent econometric study of human smuggling along the Southwest border confirms a correlation between increased enforcement activity and rising smuggling costs, but also notes that several additional variables affect the average price paid to a smuggler, including the location and terrain of the border crossing, the age, sex, and physical condition of the migrant, and the distance for which the smuggler was hired (*i.e.*, all the way from a migrant’s home or just across the border itself). See *Byron Roberts, Gordon Hanson, Derrick Cornwall & Scott Berger, Off. of Immigr. Stat., Department of Homeland Security, An Analysis of Migrant Smuggling Costs along the Southwest Border* (2010), available at <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois-smuggling-wp.pdf>.
- 11 As we were advised by several Mexican officials, the risks associated with trying to evade apprehension (including dehydration and death in the desert Southwest, or drowning in the Rio Grande) are leading an increasing number of families to try the reverse of the traditional reunification pattern, which entails the parent or parents migrating first. In this newer scenario, a family will first send the underage child across at a Port of Entry. If the child avoids detection, the family will attempt to follow, but if the child is apprehended, the family will reclaim him or her on the Mexican side of the border, and decide whether to try again.
- 12 *2009 Annual Yearbook, Off. of Immigr. Stat., Department of Homeland Security 93* (2009), available at [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2009/ois\\_yb\\_2009.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2009/ois_yb_2009.pdf).
- 13 *DIF Nacional, Dirección General de Protección a la Infancia, Anuario Estadístico 40* (2009) [hereinafter *DIF Anuario 2009*].
- 14 See Ted Robbins, *Illegal Immigrant Deaths Set Record In Arizona*, NPR, Oct. 6, 2010, available at <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=130369998>.
- 15 *Id.*
- 16 *Id.*
- 17 *Riesgos*, *supra* note 8. This study further describes how both boys and girls, but especially boys, may take part in “legacy migration,” a multi-generational pattern of migration prevalent in certain communities. In these communities, traveling to find work in the United States has been such a common and long-standing practice that boys grow up planning eventually to make the journey as a rite of passage.
- 18 *Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, Encuesta Consular 2008 A Menores No Acompañados 5 (2008)* [hereinafter *Encuesta Consular 2008*], available at [http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgpm/estadisticas/encuestaconsular\\_menores2008.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgpm/estadisticas/encuestaconsular_menores2008.pdf).
- 19 The obstacles to obtaining reliable information in this area are many: among other factors, minors often lack the intellectual and emotional development to fully understand, much less clearly communicate, their own actions and motives; by the time they are apprehended, they tend to suffer a combination of exhaustion, hunger, confusion and fear; they are questioned initially by a law enforcement officer in a setting that is not designed or likely to foster candid communication; and then they usually are questioned repeatedly thereafter by a battery of other adult authority figures. These factors, present in nearly every case, are especially problematic when a minor has been physically or sexually abused or exploited: the shame, embarrassment and fear associated with the experience make it less likely still that a true and complete narrative will be told.
- 20 Melissa Del Bosque, *Children of the Exodus*, *The Texas Observer*, Nov. 4, 2010, available at <http://www.texasobserver.org/cover-story/children-of-the-exodus>.
- 21 *Encuesta Consular 2008*, *supra*, note 17, at 7.
- 22 *U.S. Dep’t of State, Trafficking in Persons Rep. 10th ed. 232-35* (2010), available at <http://www.state.gov/documents/organization/143187.pdf>.
- 23 *Id.*
- 24 See *Melissa Graham, Council on Hemispheric Affairs, Mexico’s New War: Sex Trafficking* (2010), available at <http://www.coha.org/mexico%E2%80%99s-new-war-sex-trafficking/>.
- 25 “Fiscal years,” or “FY,” for U.S. agencies correspond to the period October 1 – September 30; fiscal 2000, for example, covers the period October 1, 1999 to September 30, 2000.
- 26 In a September 2010 report, the DHS Office of Inspector General (OIG) stated that CBP’s Border Patrol agents apprehended “about 18,000” UACs, and that another “approximately 2,000” UACs were detained by OFO personnel in U.S. ports of entry in the March to September 2009 period. *Department of Homeland Security, Office of Inspector General, Publ’n No. OIG-10-117, CBP’s Handling of Unaccompanied Alien Children 3* (2010) [hereinafter *2010 OIG CBP Report*], available at <http://trac.syr.edu/immigration/>

library/P5017.pdf. This suggests at least 2,700 more unaccompanied alien minors were detained by CBP in fiscal 2009 then were counted in the figures CBP provided to Appleseed. The same report notes that OFO began to track unaccompanied minors, separate from all juveniles, on March 23, 2009, the effective date of the TVPRA, but is silent on when such tracking by Border Patrol commenced. *Id.* In another one-page summary document supplied in December 2010 in response to an Appleseed FOIA request, CBP listed a total of 17,767 detentions of unaccompanied minors in FY 2009 by Border Patrol alone, of which 14,792 were claimed to be Mexican UACs.

- 27 Tables provided by CBP at meeting held in Washington, D.C. on September 8, 2010.
- 28 The most recent such DIF study is *DIF Anuario 2009, supra*, note 12. The statistics published by the Mexican agencies are tabulated on a calendar, not a fiscal year, basis. As is true for the CBP figures, the Mexican figures represent “events,” not individuals. In both cases, the figures will overstate somewhat the number of individual minors apprehended or repatriated, because the same individual may be apprehended or repatriated more than once in a given reporting period. In addition to the DIF figures referred to in the text, Mexico’s national immigration agency, the INM, as well as Mexico’s foreign service, the SRE, also publish detailed statistics on repatriated unaccompanied minors. The format of the three agencies’ statistics have many common elements, but the overall and by-category counts may vary slightly from one agency to another.
- 29 *DIF Anuario 2009, supra*, note 12, at 41.
- 30 CBP has not published or provided to us the number of Mexican unaccompanied children it transfers to ORR/DUCS. It has provided only the *total* number of unaccompanied children transferred, the majority of whom are from countries other than Mexico. ORR/DUCS, on the other hand, does keep track of the nationality of the children in its custody, but in the case of the Mexican minors (as with all the minors in its custody), it is not apparent which governmental body (CBP, ICE or another federal or state agency) transferred the child, and thus whether the minor was apprehended at the border or elsewhere. According to ORR, in 2008 about 7,200 unaccompanied children were transferred to their facilities. Of these children, approximately 10% (or roughly 720) were from Mexico. [http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/programs/unaccompanied\\_alien\\_children.htm](http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/programs/unaccompanied_alien_children.htm).
- 31 DHS was created by Congress pursuant to the Homeland Security Act of 2002. The Act eliminated the Immigration and Naturalization Service (INS), which was part of the Department of Justice, in early 2003 and transferred the INS’s immigration and enforcement responsibilities to DHS and its component agencies.
- 32 Another DHS agency, ICE, has primary responsibility for immigration enforcement throughout the interior of the United States, as well as “custody management for detainees and other persons subject to removal proceedings” and the enforcement of final removal orders. ICE apprehends both adults and children in the interior of the United States.
- 33 The Homeland Security Act of 2002 transferred the custody of unaccompanied children from INS to ORR.
- 34 Though literally the contiguous country provisions apply to unaccompanied Canadian children as well, they were clearly designed for Mexican children. Very few, if any, Canadian children try to migrate across the U.S. border alone, and the issues of trafficking and migration addressed by the TVPRA have never been a policy concern with respect to Canadian children.
- 35 Homeland Security Act, 6 U.S.C. § 279(g)(2) (2002).
- 36 The Women’s Refugee Commission report found that DHS employees often lack the expertise and tools to make reliable age determinations in borderline cases, and have tended to rely on one or another forensic technique when multiple methods, including proper behavioral assessments, were more likely to produce reliable age determinations. *See Halfway Home, supra* note 1, at 6. Shortly before that report was issued, the enactment of the TVPRA required HHS to develop procedures for reliable age determinations, taking into account multiple forms of evidence, including the nonexclusive use of radiographs. TVPRA § 235(b)(4). In September 2010, the DHS Office of Inspector General issued a report in which it reviewed the age-determination techniques used by ICE, noting some problems in the use of radiological exams, but was silent as to the methods used by CBP at the border. *Department of Homeland Security, Office of Inspector General, Publ’n No. OIG-10-122, Age Determination Practices for Unaccompanied Alien Children – Update* (2010) [hereinafter *2010 UAC OIG Report*], available at [http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmt/rpts/OIG\\_10-122\\_Sep10.pdf](http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmt/rpts/OIG_10-122_Sep10.pdf). On September 15, 2010, HHS issued revised guidelines for age determinations; they provide that forensic techniques may be used only as a last resort, and that borderline results are to be resolved in favor of the lowest age in the range. *U.S. Dept. of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Program Instruction, Log No. 09-02* (2010), available at [http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/whatsnew/ORR\\_Program\\_Instructions\\_on\\_Age\\_Determination\\_of\\_UAC.pdf](http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/whatsnew/ORR_Program_Instructions_on_Age_Determination_of_UAC.pdf). According to the *2010 UAC OIG Report*, ICE did not agree to be bound by the HHS guidelines, and intends to issue its own protocols by the end of 2010, but again, there is no mention of CBP’s procedures in the *2010 UAC OIG Report*.
- 37 Regrettably, this risk is not limited to relatives; we heard reports that Mexican children have been trafficked even by their own parents or grandparents.
- 38 Many undocumented immigrant parents reasonably fear that, if they retrieve their child at a CBP station or an ICE center, they will be apprehended as well, and the entire family deported.
- 39 *Flores Agreement, supra* note 6.

- 40 *Flores* is one of the few instances where U.S. immigration law explicitly recognized that children require special consideration and treatment which may differ from the treatment generally accorded to adults. Indeed, although the U.S. (along with Somalia among all the countries of the world) has not ratified the leading international treaty concerning the human rights of children, the UN Convention on the Rights of the Child (CRC), this general “Statement” of the *Flores* Agreement echoes the “best interests of the child” standard that underlies the CRC and informs the practices of many countries in the area of the migration of children. The CRC provides that “in all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be the primary consideration.” United Nations Convention on the Rights of the Child, Nov. 20, 1989, 1577 U.N.T.S. 3, available at <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>.
- 41 TVPRA § 235(b)(3).
- 42 Pub. Law 106-386, 114 Stat. 1464 (October 28, 2000).
- 43 Pub. Law 109-164 (January 10, 2006).
- 44 In several provisions in addition to those discussed here, the TVPRA requires the U.S. to carry out a variety of new and enhanced efforts to combat trafficking both internationally and within the United States, as well as to prevent the use of child soldiers.
- 45 TVPRA § 235(a)(4).
- 46 The TVPRA’s use of “severe form of trafficking” picks up a defined term from the TVPRA of 2000, and means: “a person who has been subjected to: (a) sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion, or in which the person induced to perform such act has not attained eighteen years of age; or (b) the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor and services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery” 22 U.S.C. § 7102(8).
- 47 TVPRA § 235(a)(2)(B). Of course, because the option to “withdraw” (that is, consent to immediate repatriation from the border) exists only for Mexican (or in rare cases, Canadian) unaccompanied minors, CBP must also determine that the unaccompanied minor is in fact a Mexican citizen or last resided in Mexico. In practice, therefore, nationality of origin may play the most important role in determining the fate of any unaccompanied minor apprehended near the border.
- 48 TVPRA § 235(a)(4).
- 49 This option is not intended to be available for unaccompanied minors who are detained at the border but come from countries other than Mexico or Canada. That is not to say that unaccompanied minors from Central American nations (say Guatemala or El Salvador) are not occasionally or mistakenly “VR-ed” (“voluntarily returned”) to Mexico. A non-Mexican minor apprehended at the border may identify him or herself as Mexican in order to return to Mexico and avoid being placed in longer-term custody in the United States or repatriated all the way back to his/her country of origin (thus facilitating another effort at crossing successfully into the U.S.).
- 50 A copy of Form I-770 is attached as Exhibit 6 to the Appendix to this report.
- 51 TVPRA § 235(a)(2)(C).
- 52 United Nations Vienna Convention on Consular Relations, Apr. 24, 1963, 596 U.N.T.S. 261 [hereinafter *Vienna Convention*].
- 53 These include the Consular Convention between the United States of America and the United Mexican States of 1942, U.S.-Mex., August 12, 1942, 57 Stat. 800; and the Memorandum of Understanding on Consular Protection of United States and Mexican Nationals, U.S.- Mex., May 7, 1996, Dept. of State File No. P96 0065-0984/0987.
- 54 *Vienna Convention, supra*, note 51, at Art. 36.
- 55 *Id.* at Art. 5(h).
- 56 Press Release, U.S. Department of Homeland Security, Secretaries Napolitano and Espinosa Announce Agreement on Mexican Repatriation (April 3, 2009), available at [http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr\\_1238786603076.shtm](http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1238786603076.shtm).
- 57 Memorandum of Understanding between the Secretariat of Governance and the Secretariat of Foreign Affairs of the United Mexican States and the Department of Homeland Security of the United States of America on the Safe, Orderly, Dignified and Humane Repatriation of Mexican Nationals, U.S.- Mex., February 20, 2004, available at <http://www.cppp.org/repatriation/Appendix%20F.pdf>.
- 58 Model Agreement for the Repatriation of Mexican Nationals, among the Secretariat of Governance and the Secretariat of Foreign Affairs of the United Mexican States and the Department of Homeland Security, available at <http://www.appleseednetwork.org/bPublicationsb/RecentReports/ChildrenattheBorder/tabid/678/Default.aspx>.
- 59 *See, e.g.*, “Local Agreement for the Repatriation of Mexican Nationals,” dated April 2, 2009, for Brownsville and McAllen, Texas, among the Mexican Consulates in Brownsville and McAllen, INM authorities in the State of Tamaulipas, CBP authorities in the counties of Carneron, Willacy, Kenedy, Brooks, Hidalgo and Starr, Texas, and ICE authorities [hereinafter *Local Agreement for Brownsville and McAllen*], available at

- <http://www.appleseednetwork.org/bPublicationsb/RecentReports/ChildrenattheBorder/tabid/678/Default.aspx>.
- 60 *Id.* In addition to the local and regional agreements discussed above, several states have executed MOUs with agencies of Mexico specifically regarding the repatriation of minors.
- 61 Background checks and, in some cases, a suitability inspection of the proposed sponsor's home will be conducted. TVPRA Section 1232(c)(2) & (3) requires that HHS determine that the sponsor will provide for the child's physical and mental well-being and will not pose a potential risk to the child; requires home studies for children who have been victims of trafficking or of physical or sexual abuse; and authorizes HHS to provide follow-up services for children who could benefit from on-going social welfare assistance.
- 62 As discussed further below, some unaccompanied Mexican children can establish a right to continued or permanent residence under U.S. laws that offers protection for child victims of abuse or neglect, trafficking, persecution and violent crimes.
- 63 In early 2009, the Women's Refugee Commission estimated that 60 percent of all unaccompanied children in immigration proceedings were not represented by an attorney, and that representation generally was more available to children housed in a shelter or custodial setting as opposed to those who had been reunited with family or another sponsor. *Halfway Home, supra*, note 1, at 23. The past two years have seen an energetic expansion of the pro bono representation of unaccompanied children, though universal representation is still a long way off. This expansion has been accomplished through a variety of public interest groups including: Kids in Need of Defense (KIND), established with the goal of connecting every unaccompanied immigrant minor in legal proceedings with a pro bono lawyer; South Texas Pro Bono Asylum Representation Project (ProBAR); law school clinics; and the Vera Institute's Know Your Rights training program.
- 64 See *Human Rights Watch, Detained and Deprived Of Rights: Children in the Custody of the U.S. Immigration and Naturalization Service* (1998), available at <http://hrw.org/legacy/reports98/ins2/>.
- 65 As the Woman's Refugee Commission's investigation found, however, the DUCS system is far from ideal and still calls out for continual monitoring and significant improvement. The conclusion of its *Halfway Home* report, published in February 2009, notes the following shortcomings: "In part perhaps because of the expanding number of children in their custody, DUCS facilities have become increasingly impersonal and bureaucratic; children are sometimes inappropriately placed into facilities that are more secure than necessary and/or appropriate; DUCS shares children's confidential information with ICE; and a lack of effective grievance and monitoring procedures has led to inconsistent provision of services and at times failed to identify abuse." *Halfway Home, supra*, note 1, at 35.
- 66 8 U.S.C. § 1101(a)(27)(J).
- 67 *Off. of Immigr. Stat., Department of Homeland Security, supra*, note 11, at 22.
- 68 8 U.S.C. § 1101(a)(15)(T). Those include (1) current status as a T non-immigrant; (2) continuous physical presence in the U.S. for at least three years since the date of admission as a T non-immigrant; (3) admissible for an adjustment of status under Section 245(1) of the Immigration and Nationality Act; (4) have good moral character; (5) have assisted or continuing assistance in the investigation or prosecution of trafficking; and (6) in lieu of assistance, would suffer extreme hardship on removal. 73 Fed. Reg. 75540, 75541-43 (Dec. 12, 2008); 8 CFR 245.23.
- 69 22 U.S.C. 7102(8).
- 70 8 U.S.C. § 1101(a)(15)(T)(i).
- 71 67 Fed. Reg. 4784, 4790 (Jan. 31, 2002).
- 72 TVPRA § 235(d)(7).
- 73 8 C.F.R. § 208.13. The TVPRA exempts an unaccompanied child from the one-year filing deadline, meaning that a child may file for asylum even after the child has been in the United States for a year. TVPRA § 235(b)(7)(A).
- 74 *Id.*
- 75 See generally *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Division for International Protections, Geneva (March 2010), available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bb21fa02.html>, and authorities cited therein.
- 76 8 U.S.C. 1522(d). Such benefits include the full range of assistance, care, and services available to all foster children in a State, family tracing and reunification, indirect financial support for housing, food, clothing, medical care and other necessities, education, English language training, mental health services, career or college counseling and training, assistance with the adjustment of immigration status, cultural activities, recreational opportunities, support for social integrations and cultural and religious preservation. *Id.* See also *Unaccompanied Refugee Minors*, available at [http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/programs/unaccompanied\\_refugee\\_minors.htm](http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/programs/unaccompanied_refugee_minors.htm) (last visited Feb. 24, 2011).
- 77 *Id.*
- 78 CBP Mission Statement and Core Values, available at <http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/mission/guardians.xml> (last visited Feb. 24, 2011).
- 79 Border Security, available at [http://www.cbp.gov/xp/cgov/border\\_security/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/) (last visited Feb. 24, 2011).

## Referencias

- 80 Office of Technology Innovation and Acquisition, *available at* [http://www.cbp.gov/xp/cgov/border\\_security/otia/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/otia/) (last visited Feb. 24, 2011).
- 81 We are CBP!, *available at* [http://www.cbp.gov/xp/cgov/careers/customs\\_careers/we\\_are\\_cbp.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/careers/customs_careers/we_are_cbp.xml) (last visited Feb. 24, 2011).
- 82 See Associated Press, *Mexican Teen Dies after Arizona Border Incident*, Jan. 6, 2011, *available at* [http://news.yahoo.com/s/ap/20110106/ap\\_on\\_re\\_us/us\\_border\\_shooting](http://news.yahoo.com/s/ap/20110106/ap_on_re_us/us_border_shooting) (describing death of 17-year-old Mexican minor at Nogales); Olivia Torres & Christopher Sherman, *Sergio Adrian Hernandez Huereka Death Sparks Anger in Mexico*, *The Huffington Post*, June 9, 2010, *available at* [http://www.huffingtonpost.com/2010/06/09/sergio-adrian-hernandez-huereka\\_n\\_605557.html](http://www.huffingtonpost.com/2010/06/09/sergio-adrian-hernandez-huereka_n_605557.html) (describing shooting of 15-year-old boy in rock-throwing incident).
- 83 USCIS Asylum Division, *Asylum Officer Basic Training Course, Guidelines for Children's Asylum Claims* (Rev. 2009), *available at* [http://www.uscis.gov/USCIS/Humanitarian/Refugees%20&%20Asylum/Asylum/AOBTC%20Lesson29\\_Guide\\_Children%27s\\_Asylum\\_Claims.pdf](http://www.uscis.gov/USCIS/Humanitarian/Refugees%20&%20Asylum/Asylum/AOBTC%20Lesson29_Guide_Children%27s_Asylum_Claims.pdf).
- 84 *Department of Homeland Security, Human Trafficking Indicators*, *available at* [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/ht\\_ice\\_human\\_trafficking\\_indicators\\_pamphlet.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/ht_ice_human_trafficking_indicators_pamphlet.pdf).
- 85 8 U.S.C. § 1232(e).
- 86 2010 OIG CBP Report, *supra*, note 25, at 21.
- 87 *Id.*
- 88 *Id.* at 22.
- 89 *Id.* at 22-23. DHS cited to the 2010 OIG CBP Report to substantiate its claim, in response to questions from Applesseed, that it “put in place mandatory training for CBP personnel in repatriating unaccompanied alien children.” See Letter from Alice C. Hill dated October 12, 2010, attached as Exhibit 9 hereto. Unfortunately, the 2010 OIG CBP Report does not support this proposition. See 2010 OIG CBP Report, *supra*, note 25, at 21-24.
- 90 2010 OIG CBP Report, *supra*, note 25, at 23-24.
- 91 See Exhibit 2, OTD Business Case, Part 1, pg. 4.
- 92 See Exhibit 5.
- 93 Remarkably, CBP and DHS have never published Form 93, and CBP provided the document only with substantial redactions in response to Applesseed’s FOIA requests. Despite this unwillingness to publish the full form, copies have long been circulated among CBP agents and in the legal community that represents unaccompanied minors (we received a copy both from a BP agent and a pro bono lawyer in 2009), and the form does not reflect any information that is not readily available on the DHS Website. See *Department of Homeland Security, supra*, note 84.
- 94 USCIS Asylum Division, *supra*, note 83.
- 95 Notably, Mexican-national unaccompanied minors may request voluntary departure without having contacted a family member or friend while non-Mexican unaccompanied minors “must establish communication, telephonic or otherwise, with one of the persons listed in the notice before they can be offered voluntary departure.”
- 96 TVPRA § 235(a)(2).
- 97 See emailed meeting invitation dated March 9, 2009, and March 10, 2009 emails (8:41 a.m., 9:38 a.m., 2:26 p.m., and 2:33 p.m.), produced by DHS in response to Applesseed’s FOIA requests. Copies of these emails are annexed as Exhibit 7 to the Appendix to this report.
- 98 Email dated September 23, 2009, produced by DHS in response to Applesseed’s FOIA request. A copy of this email is annexed as Exhibit 8 to the Appendix to this report.
- 99 See *Vienna Convention, supra* note 51, at Art. 36; Local Agreement for Brownsville and McAllen, TX, *supra*, note 58, Art. 4.
- 100 See Exhibits 5 and 6.
- 101 The Mexican minors that we interviewed in the DUCS facilities had been referred to the DUCS facilities for a variety of reasons, including a number that were being held as material witnesses or who had been arrested within the United States for being undocumented.
- 102 See Part III.B.3.
- 103 See Part III.C.
- 104 This procedure applies to children that have been apprehended along the border in the U.S. If a child is stopped by CBP officers from entering the U.S. at a point of entry, CBP will typically contact INM officials to collect the child. The local Mexican consulate will not become involved unless INM officials are not available.
- 105 At least one large point of entry, the Mexican consulate has an office co-located at the CBP facility, and can readily interview the children in person. At other locations, the consular official will travel to the CBP facility to interview the children or will interview them by phone.
- 106 Some consular officials indicated that the information they gathered was made available to INM officials or DIF officials; others indicated that SRE’s database information was not shared with INM. It appears that

- different protocols are followed in different localities. In any event, as discussed below, regardless of whether INM receives information from Mexican consular officials, INM officials conduct their own interviews with repatriated minors. No one suggested that INM or other officials outside SRE had access to SRE's computer database of information on repatriated minors.
- 107 See UNICEF por los derechos de la niñez migrante, *available at* [http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion\\_12170.htm](http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_12170.htm) (last visited Feb. 23, 2011); E-mail from Oliver Bush, Director de Relaciones Inter-institucionales, INM, to Maru Cortazar, Directora Ejecutiva, Mexico Appleseed June 13, 2010 9:54PM.
  - 108 INM stated on its Website in 2010 that “[i]t is important to point out that some menores de circuito (border types) or in certain age ranges refuse to be sent to the [DIF] shelters and in other cases family members come to the INM offices to pick them up or they go by themselves to their houses.” The originally posted Website was [http://www.inm.gob.mx/index.php?page/menores\\_fronterizos\\_antecedentes](http://www.inm.gob.mx/index.php?page/menores_fronterizos_antecedentes) (last visited Apr. 14, 2010).
  - 109 The statistics reported by INM for repatriated children include all minors, whether they are accompanied or unaccompanied, whether they are *menores de circuito*, whether they refuse any help, or whether they are transferred to a DIF facility. See *Estadísticas Migratorias*, *available at* [http://www.inm.gob.mx/index.php?page/estadisticas\\_migratorias](http://www.inm.gob.mx/index.php?page/estadisticas_migratorias) (last visited Feb. 23, 2011).
  - 110 *DIF Anuario 2009*, *supra*, note 12, at 34.
  - 111 See *DIF Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Lineamientos Generales Para La Radicación, Aplicación, Comprobación y Justificación de Recursos Financieros Proporcionados Por el SNDIF a Los Sistemas Estatales DIF Para el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos* (2005), *available at* <http://www.difcoahuila.gob.mx/pagina/lineamientos/fronterizos.pdf>.
  - 112 The principal objectives of the Program are: (1) to better coordinate the efforts of the various public and private organizations; (2) to develop a robust and integrated information system concerning immigrant and repatriated children; (3) to provide standardized and quality treatment of immigrant and repatriated children at shelters set up in border cities and towns; (4) to improve the reintegration of such children into their places of origin; (5) to train and qualify the personnel working directly with such children; (6) to study, develop and revise the legal framework applicable to the problem; and (7) to mount campaigns to draw attention to the problem and the rights of the children involved. *Niñez Migrante*, *supra*, note 8, at 11.
  - 113 One each in Tijuana and Mexicali (Baja California), Juárez (Chihuahua), Agua Prieta, Nogales, and San Luis Colorado (Sonora). Five more processing centers are planned in Acuna and Piedras Negras (Coahuila) and Matamoros, Nuevo Laredo, and Reynosa (Tamaulipas). *DIF Anuario 2009*, *supra*, note 12, at 28.
  - 114 Two in Tijuana, one in Mexicali, two in Juarez, one in Ojinaga (Chihuahua), one in Acuna, one in Piedras Negras, one in Monterrey (Nuevo Leon), one in Agua Prieta, one in Nogales, one in Matamoros, one in Nuevo Leon, and one in Reynosa. *Id.*
  - 115 One in Tijuana, one in Mexicali, two in Juarez, two in Piedras Negras, and one in Agua Prieta. *Id.*
  - 116 See SIIMMON, *available at* <http://www.siimmon.org/eng/mapa.htm> (last visited Feb. 24, 2011); E-mail from Alejandro Sánchez, Departamento de Infancia Migrante, DIF, to Robert Mendez, Associate, DLA Piper April 13, 2010 10:15 PM.
  - 117 See *DIF Tamaulipas Manual de Organización 2005-2010 19-49*, *available at* <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TAMAULIPAS/Manuales/TAMYUC01.pdf>; *Niñez Migrante*, *supra*, note 8, at 11-12; Jauregui, Navarrete y Nader, S.C. “Propuesta de Ley Federal y Acuerdo Bilateral entre Mexico y Estados Unidos para la Protección y Repatriación Segura de Menores No Acompañados,” [hereinafter *Propuesta de Ley Federal*], pp. 4-8 (undated), *to be available at* <http://www.appleseednetwork.org/bPublications/RecentReports/ChildrenattheBorder/tabid/678/Default.aspx>.
  - 118 See “¿Que es el DIF?”, *available at* <http://www.dif.gob.mx/transparencia/queesdif/queesdif.htm> (last visited Feb. 23, 2011).
  - 119 *DIF Nacional y UNICEF MEXICO, Guía Técnica Para El Personal Que Labora En Los Albergues De Transito Para Niñas, Niños Y Adolescentes Migrantes Y Repatriados* (2006) 10 [hereinafter *Guía Técnica*]. One example of the kind of sound advice contained in the *Guía Técnica* that appears rarely to be followed is the admonition, which is emphasized in all capital letters, that children not be interviewed as soon as they arrive at the DIF facility. *Id.* at 14. The reason is that the children will already have been interviewed several times before they arrive at the processing center or shelter, and another interview as soon as they arrive is not conducive to making them feel safe or cooperative. Yet at every DIF facility we visited, the first thing the DIF personnel did was conduct another interview—often asking the same questions that had already been asked by the CBP, the Consular officials, and the INM personnel. Given the imperative the local DIF personnel feel to reunite children with their families as soon as possible, and to make room in the facilities for more children, their perceived need to obtain as much information as they can as quickly as possible is understandable. But it is not consistent with the best practice strongly advocated by the national DIF.
  - 120 We also have received a copy of a national DIF publication titled “Cuadernillo de Bienvenida Para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados” [hereinafter *DIF Notebook*]. The *DIF Notebook* contains a suggested script for welcoming children at a shelter and advice on addressing a wide range of topics with children and adolescents—including answering questions about their sexuality and warning of the dangers of border crossings. As with the *Guía Técnica*, the *DIF Notebook* is certainly a useful resource for DIF shelter

- personnel. We saw no evidence, however, that it was systematically used by DIF shelter personnel, or that there was time for it to be used in the typically short time children are at DIF shelters.
- 121 *Propuesta de Ley Federal*, *supra*, note 116, to be available at <http://www.appleseednetwork.org/bPublicationsb/RecentReports/ChildrenattheBorder/tabid/678/Default.aspx>.
- 122 *DIF Anuario 2009*, *supra*, note 12, at 42.
- 123 *Id.* at 43.
- 124 *See Center for Public Policies Priorities*, *supra*, note 2; *Niñez Migrante*, *supra*, note 8. We did not visit all DIF facilities and cannot speak to the quality of the facilities in every state and locality.
- 125 In 2008, YMCA shelters served 3,949 children in four cities. According to the YMCA, 79.66% were reunified with their families in Mexico. “YMCA Homes for Migrant Youth—Annual Report 2008,” Mexican Federation of YMCAs, pg. 3 (2009). That left over 800 minors served by the YMCA in the four cities in 2008 who appear to have departed the shelters on their own.
- 126 E-mail from Dora Ordoñez, Directora de Enlace y Concertación, DIF, to Maru Cortazar, Directora Ejecutiva, Mexico Applesseed Aug. 15, 2010 6:33PMDIF.
- 127 *DIF Anuario 2009*, *supra*, note 12, at 43.
- 128 *Guía Técnica*, *supra*, note 122, at 13.
- 129 E-mail from Dora Ordoñez, Directora de Enlace y Concertación, DIF, to Robert Mendez, Associate, DLA Piper Mar. 19, 2010 2:21PM. If a child has no known family, the DIF border shelter makes contact with the state DIF for the child’s point of origin, so that they can look for a public or private institution appropriate to the minor’s age, schooling, and psychological profile. *Id.*
- 130 *See Center for Public Policies Priorities*, *supra*, note 2, at 62.
- 131 E-mail from Dora Ordoñez, Directora de Enlace y Concertación, DIF, to Robert Mendez, Associate, DLA Piper Mar. 19, 2010 2:21PM.
- 132 *See Riesgos*, *supra*, note 8, at 12-13, 39-55, 67, 76.
- 133 *Proposal for a Federal Mexican Law*, *supra*, note 116, at 20-21. Another organization has proposed an even more extensive information system regarding unaccompanied minors, which could be contributed to and shared not only among Mexican authorities but also among U.S. authorities. *See* SIMMON System, available at <http://www.siimmon.org/eng/sistema.htm> (last visited Feb. 23, 2011).
- 134 *See Riesgos*, *supra*, note 8, at 12-13, 39-55, 67, 76.
- 135 “Children Without Borders: A Mapping of the Literature on Unaccompanied Migrant Children to the United States, Migraciones Internacionales,” Vol. 5, Num. 3, enero-junio, 2010, pp. 89-90, El Colegio de la Frontera Norte, A.C [hereinafter *Children Without Borders*].
- 136 A DIF survey of minors who had crossed multiple times in Ciudad Juarez found that some had been repatriated as many as 10 times. “*Children Without Borders*,” pp. 89-90. The Brownsville Consulate estimates that anywhere from 15% to 32% of repatriated minors are recidivists involved in illegal activity.

# APÉNDICE



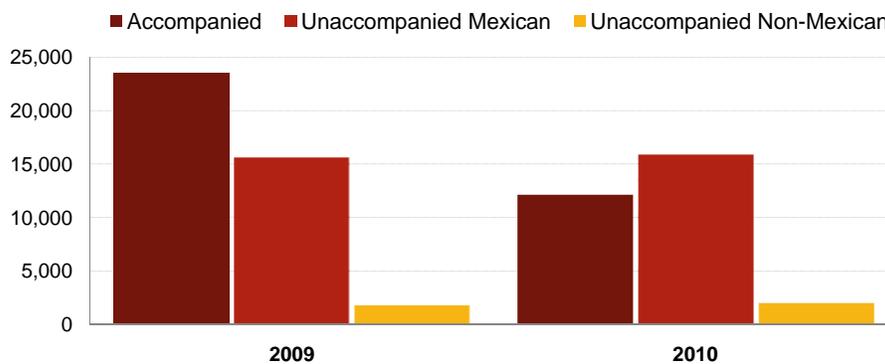
## ANEXO 1:

### Who: The Demographic Statistics

Several different agencies record some sort of statistics on unaccompanied Mexican children at different points in their journey. They include INM, SRE, DIF, DUCS and CBP.<sup>1</sup> Some of the numbers that would be most helpful to our analysis are not available from any one source, or even a combination of sources. Given these limitations, the picture of unaccompanied Mexican minor migration that can be pieced together by amalgamating different data sources is necessarily incomplete.

Our best estimate from this data is that in 2009, CBP apprehended approximately 15,500 unaccompanied Mexican children, and that nearly all of these children were repatriated to Mexico. In contrast, the number of unaccompanied non-Mexican children apprehended by CBP was approximately 2,000. Only this first group—unaccompanied Mexican children—was subject to immediate repatriation. (Reference chart below from DHS data.)

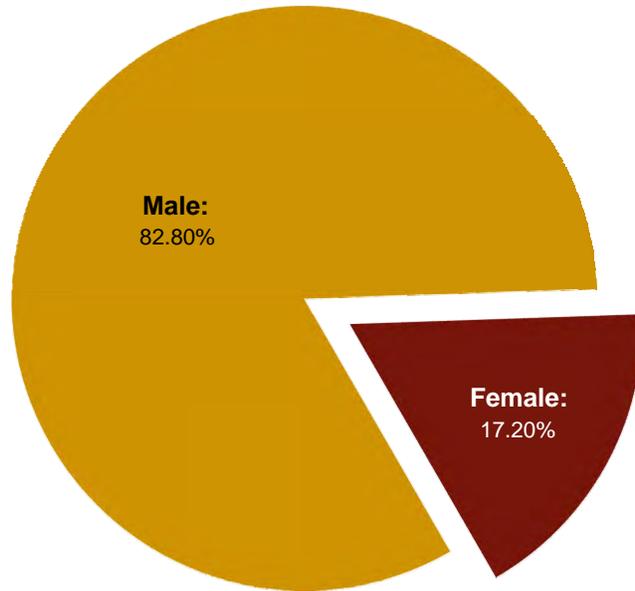
#### Minors Apprehended by CBP



<sup>1</sup> CBP statistics are reported through the Office of Immigration Statistics.

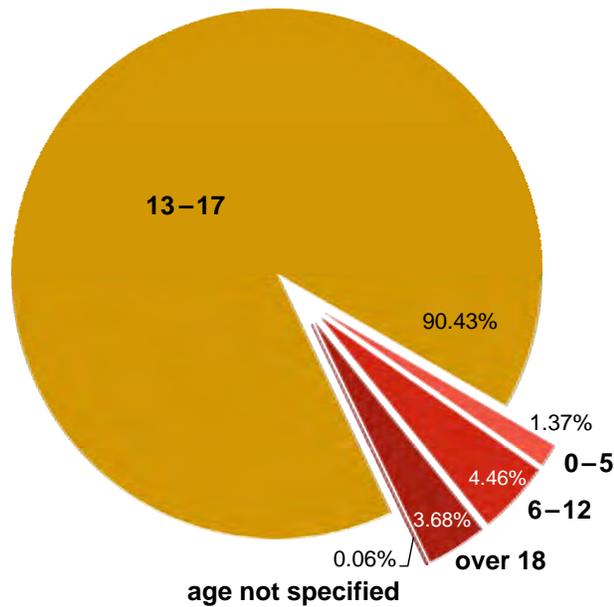
According to statistics compiled by Mexican authorities, the repatriated minors were predominantly (over 80%) male<sup>2</sup> and predominantly (over 90%) between 13 and 17 years of age, with most of the remainder between 6 and 12 years of age.

**Unaccompanied Minors Repatriated to Mexico – 2009**  
By Gender



Source: DIF Nacional Dirección, General de Protección a la Infancia, Anuario Estadístico 2009

**Unaccompanied Minors Repatriated to Mexico – 2009**  
By Age

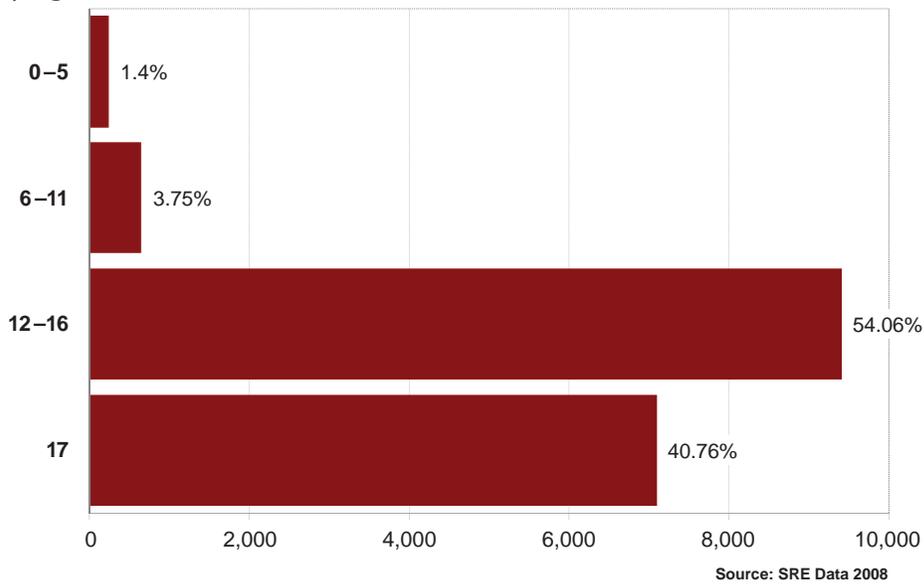


Source: DIF Nacional Dirección, General de Protección a la Infancia, Anuario Estadístico 2009

<sup>2</sup> There is some regional variation in this pattern by state. In 2009, for example, the repatriated minors from Sonora were nearly 95% male, whereas female children and adolescents accounted for over 20% of the repatriated minors from Michoacán. *DIF Anuario 2009, supra*, note 12, at 10.

## Unaccompanied Minors Repatriated to Mexico – 2008

By Age



APÉNDICE

*Anexo 1*

A-3

Migrating minors come from both the North and South of Mexico. As a general matter, proximity to the United States is not itself a significant driver of migration for this population. The six Mexican states along the U.S. border—from west to east, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León<sup>3</sup> and Tamaulipas—together accounted for only 23.2% of the unaccompanied minors repatriated to Mexico in 2009.<sup>4</sup> Only two of those states—Sonora with 1,139 repatriated minors (6.61% of the total) and Tamaulipas with 923 (5.36%)—were among the top ten states from which minors repatriated in 2009 had originated.<sup>5</sup> In contrast, the top four states of migration—Oaxaca, Michoacán, Guanajuato and Guerrero—all lie much further to the south, and together accounted for 30.6% of the unaccompanied children repatriated to Mexico in 2009. Adding Puebla, the 6th-ranked state (after Sonora), these five central and southern Mexican states accounted for 36.8% of the children apprehended and sent back to Mexico in 2009.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Due to the thin panhandle of Tamaulipas, Nuevo León does not actually share a border with the U.S., but its close proximity and strong commercial ties with the U.S. commonly lead Mexican studies to include it as one of Mexico's border states.

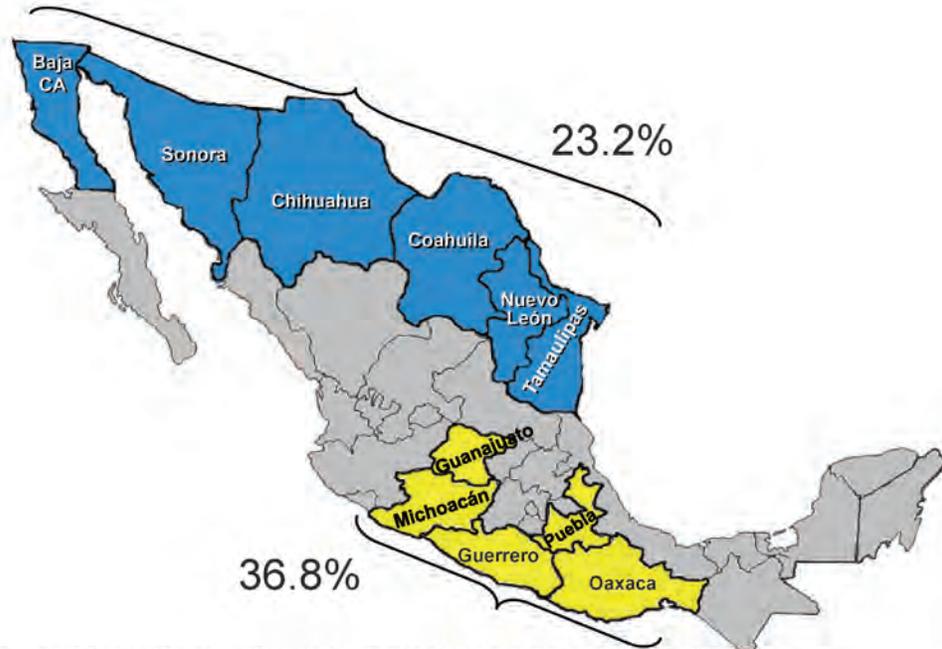
<sup>4</sup> *DIF Anuario 2009, supra*, note 12, at 129. Mexico has 32 states (including the Federal District) in all.

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> *Id.*

## Unaccompanied Minors Repatriated to Mexico – 2009

By State of Origin



Source: DIF Nacional Dirección, General de Protección a la Infancia, Anuario Estadístico 2009

APÉNDICE

Anexo 1

A-4

In most of Mexico's states, more than two-thirds of the repatriated children came from smaller towns, villages and the countryside.<sup>7</sup> The exception to this pattern are the three border states that rank highest among Mexican states as sources of repatriated minors—Sonora (ranked 5th overall), Tamaulipas (7th) and Chihuahua (11th). Between 66% and 81% of the children who migrated from these border states came from the leading three or four cities within the state.<sup>8</sup>

Just how many of these rapidly repatriated minors migrated to seek refuge from violence, abuse, neglect or persecution, and how many risk being trafficked upon their return, cannot be determined. What we do know, however, is that whatever led them to migrate, nearly all of the unaccompanied Mexican minors encountered by CBP are extremely vulnerable, and their journeys are marked by often tremendous hardships. All of these factors make effective screening extremely difficult—yet all the more important.

<sup>7</sup> *Id.* at 9.

<sup>8</sup> *Id.*

**ANEXO 2:**

OTD Business Case Parts 1 and 2



### OTD Business Case Part 1

<b>1. Project title</b> (Customer provides)	TVPRA, Trafficking and Flores Settlement Agreement Training for Unaccompanied Alien Children	
<b>2. Project #</b> (Front Office assigns # after B/C signed)	09-OFO-054	TRAEN Code (Application to be submitted by PM at later date)
<b>3. Point of contact</b> (Customer provides lead poc for duration of project)	Name: (b)(6),(b)(7)(C) Title: Project Manager Office: OFO/APP Alternate contact: (b)(6),(b)(7)(C)	(b)(6),(b)(7)(C) Date Prepared: 12-5-08 (b)(6),(b)(7)(C)
<b>4. Type of request</b> (Customer provides)	<input type="checkbox"/> New Development <input checked="" type="checkbox"/> Revision <input type="checkbox"/> Delivery of Existing Course <input type="checkbox"/> Needs Assessment <input type="checkbox"/> Curriculum Review <input type="checkbox"/> Media Conversion (only) for Existing Course <input type="checkbox"/> Job Analysis <input type="checkbox"/> Training Standards Review <input type="checkbox"/> Level 3 (behavior/job performance) Evaluation <input type="checkbox"/> Curriculum Revision <input type="checkbox"/> Other (explain)	
	If existing course to be delivered, identify course length in hours: Existing VLC 1.05 hour	
	Is this a course that is (or will be) offered on a recurring basis? <input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No If "Yes", provide detail as to frequency if known. Annually	
	Is this a required course? <input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No If "Yes", the course is required by: <input checked="" type="checkbox"/> Regulation <input type="checkbox"/> CBP/DHS Directive <input type="checkbox"/> Other Policy Memo If available, provide US Code, CFR, CBP Directive, or other citation for the requirement: William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act and The Flores v. Reno Settlement Agreement	
<b>5. Project Purpose</b> (Customer provides)	Briefly describe the purpose of the proposed project. <b>The training will enhance and/or provide a specific skill set required by CBP Officers and agents responsible for the apprehension and processing of Unaccompanied Alien Children at POEs or between POEs and anywhere in CBP's area of responsibility. This 1.05 hour VLC course was developed in January, 2009 and needs to be updated.</b>	
<b>6. Major topics</b> (Customer provides)	List the major topics to be covered in this training event: Identifying children who are victims of severe forms of trafficking in persons, children for whom asylum or special immigrant relief may be appropriate. Identifying UAC, Flores vs. Reno Settlement, guidance. The existing course Unaccompanied Minors-Flores v. Reno 2009 -- 1.05 Hours needs to be updated. New course will not exceed 2 hours on VLC.	
<b>7. DHS/CBP Strategic Goals &amp; CBP Priorities</b> (Customer provides)	<p>A. Describe how this project links to specific DHS and CBP strategic goals and CBP priorities. (Note that ability to link will create a stronger business case.)</p> <p><b>CBP Strategic Goals I: Preventing Terrorism at Ports of Entry; CBP Strategic Goal II: Facilitating Legitimate Trade and Travel; CBP Strategic Goal</b></p> <p>B. If there is not a direct link to specific DHS and CBP strategic goals and CBP priorities, describe how CBP will benefit from this project, and identify potential risks to the CBP mission if this project is not undertaken.</p>	

APÉNDICE

Anexo 2

A-6

### OTD Business Case Part 1

<b>8. Classified Information</b> <small>(Customer provides)</small>	Will this project contain some level of protected information? <b>Full BI required</b> <input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Unknown												
<b>9. Subject Matter Expertise</b> <small>(Customer provides w/in. Assignment of SMEs TBD separate from business case)</small>	Will this project require the use of Subject Matter Experts (SMEs)? <input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> OFO to provide.												
<b>10. Students / Trainees</b> <small>(Customer provides)</small>	Job Title(s)/Series(s)/Grade Level, if relevant: GS-1895, 1896, 1881, 1883, 1896, Agriculture Specialists CBP Office(s) (e.g. OFO, OTD, OBP, A&M): OFO, OBP, A&M Number of personnel needing training: All employees that may encounter alien juveniles, 40,000 Estimate number of students/trainees per location below: <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td><input type="checkbox"/> Headquarters</td> <td><input type="checkbox"/> Field Offices</td> <td><input type="checkbox"/> Land Border Ports</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Seaports</td> <td><input type="checkbox"/> Airports</td> <td><input type="checkbox"/> Air Branches</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> STCs</td> <td><input type="checkbox"/> SECTORS</td> <td><input type="checkbox"/> Air Units</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Marine Units</td> <td><input type="checkbox"/> Air/Marine Operations Center (AMOC)</td> <td><input type="checkbox"/> Surveillance Support Branch (SSB/P3)</td> </tr> </table> Other sites (describe): Will supervisors require training themselves in order to properly supervise those who have completed this training? <input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Headquarters	<input type="checkbox"/> Field Offices	<input type="checkbox"/> Land Border Ports	<input type="checkbox"/> Seaports	<input type="checkbox"/> Airports	<input type="checkbox"/> Air Branches	<input type="checkbox"/> STCs	<input type="checkbox"/> SECTORS	<input type="checkbox"/> Air Units	<input type="checkbox"/> Marine Units	<input type="checkbox"/> Air/Marine Operations Center (AMOC)	<input type="checkbox"/> Surveillance Support Branch (SSB/P3)
<input type="checkbox"/> Headquarters	<input type="checkbox"/> Field Offices	<input type="checkbox"/> Land Border Ports											
<input type="checkbox"/> Seaports	<input type="checkbox"/> Airports	<input type="checkbox"/> Air Branches											
<input type="checkbox"/> STCs	<input type="checkbox"/> SECTORS	<input type="checkbox"/> Air Units											
<input type="checkbox"/> Marine Units	<input type="checkbox"/> Air/Marine Operations Center (AMOC)	<input type="checkbox"/> Surveillance Support Branch (SSB/P3)											
<b>11. Target date(s)</b> <small>(OTD PM completes in consult w/customer, TPSD and Delivery pcc)</small>	Customer's request for target date of project completion: <b>September 2009</b> War Supplemental Funding on President's desk for signature. This will support funding of project.												
<b>12. Facilities</b> <small>(OTD PM completes in consult with delivery pcc)</small>	For projects that will result in training programs, identify possible facilities for training delivery. <input checked="" type="checkbox"/> Field Operations Academy <input checked="" type="checkbox"/> Border Patrol Academy <input checked="" type="checkbox"/> Professional Development Center <input type="checkbox"/> Advanced Training Center <input type="checkbox"/> Canine Enforcement Training Center <input type="checkbox"/> National Canine Facility <input checked="" type="checkbox"/> Other (Describe) <b>VLC</b>												

APÉNDICE

*Anexo 2*

A-7

## OTD Business Case Part 2

<b>13. Possible delivery method(s)</b> <small>(TPSD completes w/customer)</small>	<p>More than one option below may be selected for a blended learning delivery method.</p> <p> <input checked="" type="checkbox"/> Classroom Training      <input type="checkbox"/> On-the-Job Training (OJT)  <input checked="" type="checkbox"/> Job Aid(s) (electronic)      <input checked="" type="checkbox"/> Job Aid(s) (paper-based)  <input type="checkbox"/> Train-the-trainer      <input type="checkbox"/> Instructional video      Practical Exercises  <input type="checkbox"/> Satellite broadcast      <input type="checkbox"/> Audiocast  <input type="checkbox"/> Coaching      <input type="checkbox"/> Video Teleconferencing (VTC)  <input checked="" type="checkbox"/> *Web-based training      <input type="checkbox"/> *Computer Based Training (CBT)/CD-ROM         </p> <p style="text-align: center;">*For Web-based and CBT/CD-ROM, indicate the Level of Interactivity:</p> <p> <input type="checkbox"/> Level I - linear, text, and some graphics  <input checked="" type="checkbox"/> Level II - scenarios and some audio/video  <input type="checkbox"/> Level III - branching, extensive audio/video         </p> <p>Other Training Methods or Details/Notes: <b>Develop an ILT Overview from VLC for delivery in OFO, A&amp;M, OBP, Agriculture Specialists basic academies NTE 2 hours</b></p>
<b>14. Project Needs</b> <small>(If development, TPSD completes w/customer. If delivery or other, customer completes with assigned OTD division PM)</small>	<p>Identify the amount of assistance needed (full, some, no) on the following topics:</p> <p>           FULL Writing            FULL Graphics            FULL Authoring technology-delivered training (e.g., computer-based)            Training implementation            Instructors needed for delivery         </p> <p>Other types of support (please explain):</p>
<b>15. Accreditation</b> <small>(TPSD completes w/customer)</small>	<p>is accreditation of the end product desired? <input checked="" type="checkbox"/> Yes    <input type="checkbox"/> No <b>Only for ILT courses</b></p> <p>If "Yes", provide accreditation program name: <b>FLETA</b></p>

APÉNDICE

Anexo 2

A-8

### OTD Business Case Part 2

<b>16. Cost Estimate</b> <small>(If development, TPSD completes w/customer. If delivery or other, customer completes with assigned OTD division PM)</small>	Estimated annual cost: \$36,000  (b)(6) estimate to update and expand the existing Unaccompanied Minors VLC course and produce a 1-hour ILT course using the same content is \$36,000. The following assumptions apply: <ul style="list-style-type: none"> <li>(b)(6) will update and expand the existing Unaccompanied Minors VLC course from 1.5 hour to 2 hours.</li> <li>The expansion will require approximately 30 screens of new content.</li> <li>(b)(6) will develop a new, 1-hour ILT course, for delivery at the academies, using the same content contained in the VLC course.</li> <li>Pilot support for both the WBT and ILT is included in the estimate, assuming the Pilots are conducted locally.</li> <li>No contractor travel is expected.</li> </ul>																		
<b>17. Sources of Funding</b> <small>If development, TPSD completes w/customer. If delivery, customer completes w/OTD division PM; PM works w/MSD to verify funding is available in NTP. If other, customer completes w/OTD PM.</small>	Please indicate in the appropriate column the amount of funding for travel, contracts, and supplies/equipment your organization will provide for this project. As a general rule, customer's fund all travel (21) and supplies/equipment (26/31). If OTD funding is requested, please indicate in the appropriate column. Please note that this is just a general estimate and that it does not represent a commitment on the part of OTD. <table style="margin-left: auto; margin-right: auto; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left; border-bottom: 1px solid black;"></th> <th style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black; width: 150px;"><u>Customer</u></th> <th style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black; width: 100px;"><u>OTD</u></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>OC 21 (Travel)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>OC 25 (Contracts)</td> <td style="text-align: center;">\$36,000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>OC 26 (Supplies)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>OC 31 (Equipment)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;"><b>TOTAL</b></td> <td style="text-align: center; border-top: 1px solid black;"><b>\$36,000</b></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p><b>NOTE: Funding provided by FY09 Supplemental Appropriations spend plan for the Unaccompanied Alien Children initiative.</b></p> <p>For delivery-only request: Is funding available in the NTP?  <input type="checkbox"/> Yes   <input type="checkbox"/> No   <input type="checkbox"/> N/A</p>		<u>Customer</u>	<u>OTD</u>	OC 21 (Travel)			OC 25 (Contracts)	\$36,000		OC 26 (Supplies)			OC 31 (Equipment)			<b>TOTAL</b>	<b>\$36,000</b>	
	<u>Customer</u>	<u>OTD</u>																	
OC 21 (Travel)																			
OC 25 (Contracts)	\$36,000																		
OC 26 (Supplies)																			
OC 31 (Equipment)																			
<b>TOTAL</b>	<b>\$36,000</b>																		
<b>18. Notice</b>	Notice: Any tasks requested by the Customer that are not listed in this OTD Business Case document, must be put in writing and agreed to by both the Customer's AC or executive level manager, and the OTD AC or DAC, signed by both parties, and attached as an addendum herein.																		
<b>19. Signatories</b> <small>(Required by both parties: Customer's AC or executive level manager* &amp; OTD AC or DAC)</small>  <small>*GS15 or higher, who may have to defend case to the TAB</small>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top; padding: 5px;"> <div style="background-color: black; color: white; text-align: center; padding: 5px;">(b)(6),(b)(7)(C)</div> <div style="border-top: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 5px;">(Signature)</div> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top; padding: 5px;"> <div style="border-top: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 5px;">(Signature)</div> </td> </tr> </table>	<div style="background-color: black; color: white; text-align: center; padding: 5px;">(b)(6),(b)(7)(C)</div> <div style="border-top: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 5px;">(Signature)</div>	<div style="border-top: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 5px;">(Signature)</div>																
<div style="background-color: black; color: white; text-align: center; padding: 5px;">(b)(6),(b)(7)(C)</div> <div style="border-top: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 5px;">(Signature)</div>	<div style="border-top: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 5px;">(Signature)</div>																		
<b>20. Name, Title, &amp; Date</b>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top; padding: 5px;">                     Name (Customer): Thomas Winkowski                      Title: Assistant Commissioner                      Date: <i>7/23/09</i> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top; padding: 5px;">                     Patricia M. Duffy                      Assistant Commissioner (OTD)                      Date:                 </td> </tr> </table>	Name (Customer): Thomas Winkowski Title: Assistant Commissioner Date: <i>7/23/09</i>	Patricia M. Duffy Assistant Commissioner (OTD) Date:																
Name (Customer): Thomas Winkowski Title: Assistant Commissioner Date: <i>7/23/09</i>	Patricia M. Duffy Assistant Commissioner (OTD) Date:																		

OFO Routing - Signatories should be only those who can commit funds. BCAS should be routed through the FRM Training Team first, then to FRM Financial Management for funding concurrence, then to the Deputy XD for FRM. If funding issues are in excess of \$50,000 they will be routed to the AC for OFO

APÉNDICE

*Anexo 2*

A-9



**ANEXO 3:**

CBP Memorandum RE: Interim Guidance on Processing  
Unaccompanied Alien Children (March 20, 2008)



U.S. Customs and  
Border Protection

(b)(2)

MAR 2 11 2009

MEMORANDUM FOR: All Chief Patrol Agents  
All Division Chiefs

FROM: David V. Aguilar  
Chief  
U.S. Border Patrol

(b)(6) & (b)(7)(C)

SUBJECT: Implementation of the William Wilberforce Trafficking Victims  
Protection Reauthorization Act of 2008

In December 2008, Congress approved the William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA). Included in the TVPRA 2008 are new requirements for the Department of Homeland Security (DHS) to enhance efforts in combating the trafficking of children along the borders of the United States and at U.S. ports of entry.

In accordance with the TVPRA, Customs and Border Protection (CBP) has developed Interim Guidance for Processing Unaccompanied Alien Children (UAC), and created CBP Form 93 - Unaccompanied Alien Child Screening Addendum (attached). The provisions of this Act become effective Monday, March 23, 2009.

Personnel will continue to process unaccompanied alien children according to current procedures. Agents will also screen all UAC using CBP Form 93 (screening addendum) for possible victimization. The completed form will become a part of the A-file or voluntary return packets. Agents should use the form in hard copy until made available in e3 Processing and on the CBPnet under CBP forms. As a reminder, all personnel should be current with annual training requirements including Unaccompanied Minors - Flores v. Reno and Human Trafficking Awareness Training.

Sections should ensure that when a UAC is processed under 240 proceedings, the ICE Field Office Juvenile Coordinator (FOJC) and the Department of Health and Human Services - Office of Refugee Resettlement (HHS/ORR) are notified as soon as possible to arrange placement. Please continue to use local FOJC points of contact when notifying ICE of a UAC in custody. HHS - ORR can be reached at (b)(2) or via e-mail at (b)(2). Both the FOJC and ORR should receive an electronic or faxed copy the ORR Division of Unaccompanied Children Services Form.

All Chief Patrol Agents will ensure that a copy of this memorandum and attached interim guidance is available to all personnel. Staff may direct questions to Assistant Chief (b)(6) & (b)(7)(C) (b)(2), (b)(2) Operations Officer (b)(6) & (b)(7)(C) (b)(2), (b)(2) or Supervisory Border Patrol Agent (b)(2), (b)(2).

APÉNDICE

Anexo 3

A-12

**U.S. Customs and Border Protection  
Interim Guidance on Processing Unaccompanied Alien Children in accordance with  
TVPRA**

The William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, 2008 (TVPRA) was signed into law on December 23, 2008. The TVPRA will significantly impact CBP operations regarding unaccompanied alien children (UAC) apprehended by CBP at and between the ports of entry. Below are specific guidelines that all CBP officers and agents should use to determine the appropriate immigration proceedings and applicable procedures for the treatment of UAC. CBP is obligated to initiate the changes from the TVPRA beginning March 23, 2009. The TVPRA mandates, with limited exceptions, that all UAC CBP seeks to remove from the United States must be placed in removal proceedings under section 240 of the Immigration and Nationality Act (INA).

The term "UAC" is defined by section 462(g) of the Homeland Security Act of 2002 (6 USC § 279(g)) as a child who:

- (A) has no lawful immigration status in the United States<sup>1</sup>;
- (B) has not attained 18 years of age; and
- (C) with respect to whom
  - (i) there is no parent or legal guardian in the United States; or
  - (ii) no parent or legal guardian in the United States is available to provide care and physical custody.

CBP created CBP Form 93, Unaccompanied Alien Child Screening Addendum, for additional guidance (attached). If there is a reasonable claim or suspicion that an alien in CBP custody is under 18 years of age and the other criteria listed in the definition above are met, then the alien shall be treated as a UAC. The TVPRA requires Health and Human Services (HHS), in consultation with DHS, to identify procedures to make a prompt determination of age of an alien in CBP custody. CBP will continue to follow established procedures regarding age determination.

**(b)(2) & (b)(7)(E)**

The TVPRA clarifies family reunification procedures for CBP. (b)(2) & (b)(7)(E)  
HHS is responsible for the determination that  
any other proposed (b)(2) & (b)(7)(E)  
is capable of providing care and  
physical custody.

(b)(2) & (b)(7)(E)

~~For Official Use Only~~  
~~Confidential~~

APÉNDICE

Anexo 3

A-13

CBP will process UAC<sup>1</sup> expeditiously and complete the documentation necessary for case processing. If the UAC is (b)(2) & (b)(7)(E) of age, or unable to understand his or her rights, the apprehending officer or agent must be sure to read and explain all documents in a language that the UAC can understand.

**Special Rules for Children from Contiguous Countries (UAC Screening):**

The TVPRA states that any UAC determined to be a national or habitual resident of a country that is contiguous with the United States shall undergo a screening process before the UAC may be returned.

**UAC Screening:** CBP may allow a UAC who is a national or habitual resident of a country that is contiguous with the United States (i.e. Canada and Mexico) to withdraw the application for admission and/or be voluntarily returned if CBP determines that all three of the below-listed criteria exist:

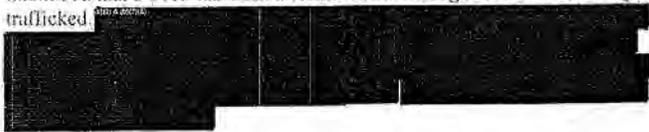
1. (b)(2) & (b)(7)(E)  
(b)(2) & (b)(7)(E) his/her country of nationality or last habitual residence.
  - a. CBP must determine whether the UAC is able to make an independent decision on a case by case basis. However, there are a few factors that CBP may take into consideration:
    - i. (b)(2) & (b)(7)(E)
    - ii. (b)(2) & (b)(7)(E)
  - b. The guidelines above do not alleviate the need for the officer or agent to determine the ability of the UAC to make an (b)(2) & (b)(7)(E) on a case-by-case basis (b)(2) & (b)(7)(E)  
(b)(2) & (b)(7)(E)  
(b)(2) & (b)(7)(E) The basis for all determinations regarding (b)(2) & (b)(7)(E) will be annotated in the narrative of the Form I-213.
2. The UAC does not have (b)(2) & (b)(7)(E) his or her country of nationality or last habitual residence (b)(2) & (b)(7)(E)
  - a. CBP will use the UAC Screening Addendum, CBP Form 93, to provide the UAC with an opportunity to express (b)(2) & (b)(7)(E) (b)(2) & (b)(7)(E)

APÉNDICE

Anexo 3

A-I4

3. The UAC has not been a victim of a severe form of trafficking in persons and there is no credible evidence that the UAC is at risk of being trafficked upon return to his or her country of nationality or last habitual residence.
  - a. CBP developed a UAC Screening Addendum, CBP Form 93, to assess the likelihood that a UAC has been a victim of trafficking or is at risk of being trafficked.



If CBP determines that the UAC meets **all** of the above criteria, then the UAC may be processed as a withdrawal or voluntary return. Current policies regarding repatriation, as outlined by local Repatriation Agreements, remain in effect. UAC must be returned to appropriate trained officials of contiguous countries during reasonable business hours.

If a UAC does **not** meet all of the above criteria or if CBP **cannot** make a determination within (b)(2) & (b)(7)(E) of apprehension of the UAC, then the UAC shall be placed in removal proceedings under section 240 of the INA and immediately transferred to ORR.

**Visa Waiver Program (VWP)**

UAC who apply for admission under section 217 of the INA who are determined to be ineligible for admission under that section or to be inadmissible to the United States under section 212 of the INA (other than for lack of a visa), or who are in possession of and present a fraudulent or counterfeit travel documents should be refused admission into the United States. CBP may continue to process these UAC as VWP Refusals with the Screening Addendum used as a guide for assessing the risk of trafficking and/or credible fear. Generally, a UAC applying for admission under the VWP who expresses (b)(2) & (b)(7)(E) to his or her country of nationality or last habitual residence (b)(2) & (b)(7)(E) or who has been a victim of trafficking or who is at risk of being trafficked should be referred for a limited review hearing by an Immigration Judge using Form I-863. UAC who are or who may be victims of trafficking will also be referred to ICL-OI and custody will be transferred to ORR. UAC apprehended by CBP and amenable to removal under section 217 of the INA will be placed in removal proceedings under section 240 of the INA and custody will be transferred to ORR.

**All Other Children:**

UAC who do not meet the exceptions above and whom CBP seeks to remove from the United States must be placed in removal proceedings under section 240 of the INA. Immediate notifications to the Juvenile Coordinator within ICE Detention and Removal Operations (DRO) and ORR, Division of Unaccompanied Children's Services (DUCS) must occur. Notification must occur within (b)(2) & (b)(7)(E) from the apprehension or discovery of a UAC or any claim or suspicion that an alien in custody is unaccompanied and (b)(2) & (b)(7)(E) this will expedite the transfer of custody and placement of UAC into ORR facilities.

Interim Unaccompanied Alien Children Guidance  
Page 4 of 8

CBP will process UAC expeditiously and complete the documentation necessary for inclusion in the alien file (A-file). A Form I-770 must be completed and a copy provided to all UAC. If the UAC is (b)(2) & (b)(7)(E) the apprehending officer or agent must be sure to read and explain all documents in a language that the UAC can understand. The attached A-file Preparation Guide has been designed to assist officers and agents in ensuring that all appropriate documents have been completed.

When CBP issues an NTA to a UAC (b)(2) & (b)(7)(E) of age, it may be necessary to delay service of the NTA until custody can be transferred to ORR. ORR should sign the NTA and other legal documentation and receive all copies of legal documentation on behalf of the UAC.

Custody of the UAC will be transferred to ORR (generally through DRO) as soon as possible. Consistent with the language of the TVPRA, custody must be transferred to ORR no later than (b)(2) & (b)(7)(E) after determining that a child is a UAC. This does not preclude an earlier transfer as existing CBP policy seeks to accomplish custody transfer of all UAC within (b)(2) & (b)(7)(E).

While awaiting transfer to an ORR-designated facility, UAC must be held in a suitable area in compliance with the Flores Settlement Agreement. CBP will separate UAC from unrelated adults whenever possible. Where such separation is not immediately possible, a UAC should not be detained with an unrelated adult for more than (b)(2) & (b)(7)(E). All post-arrest facilities, including temporary holding areas, will provide access to:

- toilets and sinks;
- drinking water and food, as appropriate;
- emergency medical assistance;
- adequate temperature control and ventilation; and,
- adequate supervision to protect UAC from others.

When a UAC is apprehended and is amenable to criminal prosecution, notification to ORR within (b)(2) & (b)(7)(E) and transfer to ORR within (b)(2) & (b)(7)(E) is necessary.

~~U.S. Customs and Border Protection~~  
~~U.S. Department of Homeland Security~~

APÉNDICE

Anexo 3

A-16

### UAC A-File Preparation Guide

Not all forms will be used in every case. Follow existing local procedures to determine which forms are required based on the circumstances of the case. *For children (b)(2) & (b)(7)(E) of age, ORR will sign all legal documentation as well as receive all copies of legal documentation on behalf of the UAC.* Additional documentation may be required by local policy.

- Record of Deportable/Inadmissible Alien (I-213 and continuation).  
The original is placed in the A-file; no copy is provided to the UAC. The apprehending officer or agent should obtain as much detailed biographical information as possible. The following information must be included in the narrative of the Form I-213, if known:

(b)(2) & (b)(7)(E)

- Notice to Appear (I-862).

(b)(2) & (b)(7)(E)

- Notice of Rights and Request for Disposition (I-770).  
The original is placed in the file and a copy is provided to the UAC. Ensure that appropriate boxes are completed on both sides. The apprehending officer or agent and UAC both sign.
- UAC Screening Addendum (CBP Form 93).  
The original is placed in the file, no copy is provided to the UAC.
- Warrant of Arrest (I-200) (not applicable for arriving aliens).

~~UAC Screening Addendum~~  
~~Warrant of Arrest~~

APÉNDICE

Anexo 3

A-I7

Interim Unaccompanied Alien Children Guidance  
Page 6 of 8

Typically, the original and one copy are placed in the file; another copy is provided to the UAC. This form should be signed by the authorized issuing official. The certification of service on the UAC is signed by the apprehending officer and by the UAC.

- **Notice of Custody Determination (I-286)** (not applicable for arriving aliens).  
Typically, the original and one copy are placed in the file; a copy is provided to the UAC. This form should be signed by the authorized issuing official. The certificate of service on the UAC is signed by the apprehending officer and by the UAC.
- **Biographic Data for Travel Documents (I-217) or Single Journey Letter**  
The original is placed in the file.
- **Fingerprints (R-84 and/or FD-249)**  
This applies to UAC (b)(2) & (b)(7)(E).
- **Photograph**.  
A photograph will be placed in the file. All UAC must be photographed.
- **Modified Orantes Rights (b)(2) & (b)(7)(E)** (I-848 and I-848a).  
The original is placed in the file and a copy is provided to the UAC. Explain the rights to UAC of all ages. This is signed by the apprehending officer or agent and the UAC.
- **Notice to Detain, Remove, or Present Alien (I-259)** (for arriving aliens only).  
The original is placed in the file; a copy is provided to the carrier who brought the alien into the United States.
- **Sworn Statement**.  
The original is placed in the file and a copy is provided to the UAC. Ensure that all pages are signed by the officer/agent and that the UAC initials all pages.
- **Withdrawal of Application for Admission/Consular Notification (I-275)**.  
The original is placed in the file and a copy is given to the UAC, if allowed to withdraw his or her application for admission. A copy should also be forwarded to the appropriate U.S. consular officials.
- **Notice of Refusal of Admission/Parole into the U.S. (I-160A)** (arriving aliens only).  
The original is placed in the file and a copy is provided to the UAC.
- **List of Free Legal Services**.  
A copy must be provided to the UAC. Follow local guidelines to document appropriately.
- **Consular Notification as defined by 8 CFR 236.J**.  
The original is placed in the file.
- **Discretionary Checklist and Third Party Notification (OFO only)**.  
The originals are placed in the file.

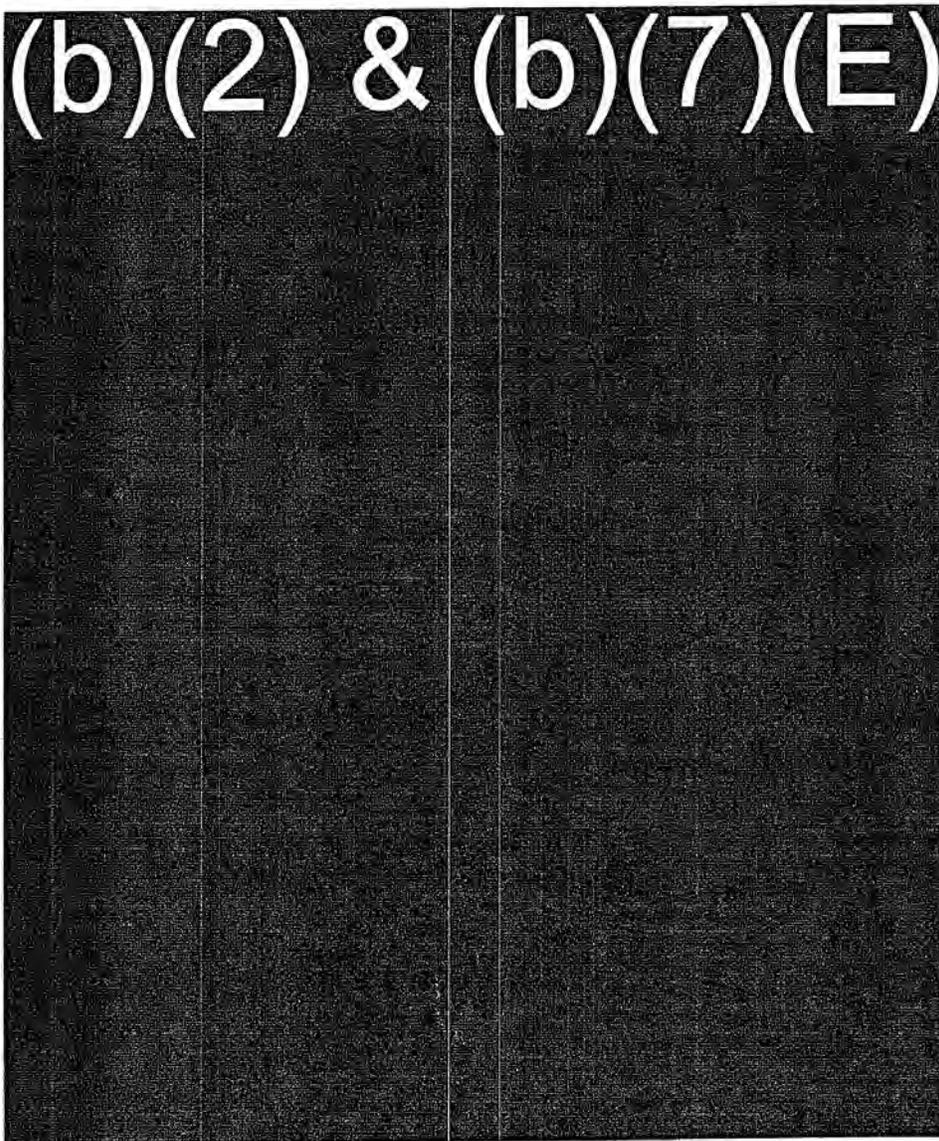
Interim Unaccompanied Alien Children Guidance  
Page 6 of 8

APÉNDICE

Anexo 3

A-18

(b)(2) & (b)(7)(E)



APÉNDICE

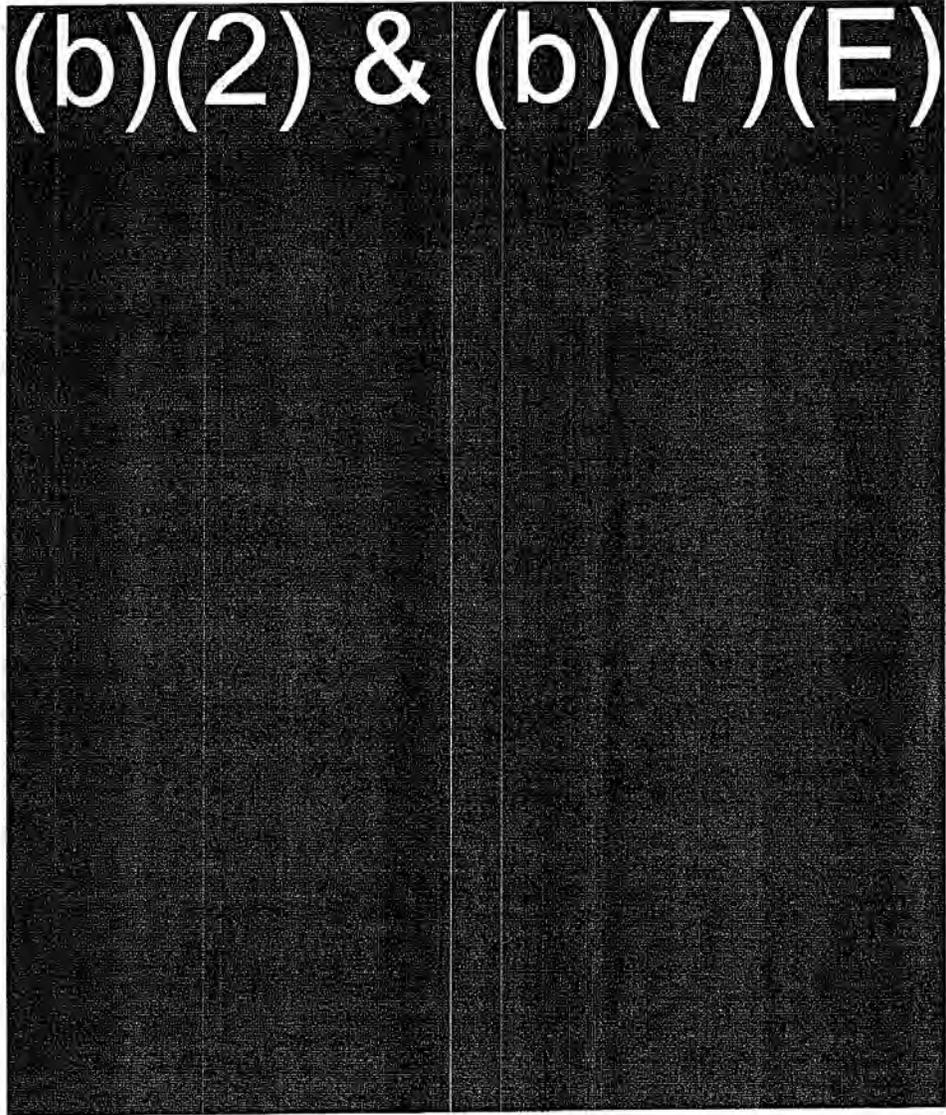
*Anexo 3*

---

A-19

~~Interim Trace Companies~~  
~~Interim Trace Companies~~

(b)(2) & (b)(7)(E)



APÉNDICE

*Anexo 3*

A-20

~~CONFIDENTIAL~~  
~~CONFIDENTIAL~~

**ANEXO 4:**

CBP Form 93 (Redacted)

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY  
U.S. Customs and Border Protection  
**UNACCOMPANIED ALIEN CHILD SCREENING ADDENDUM**  
Trafficking Victim Protection Act (8 U.S.C. 1232)

Alien's Name: \_\_\_\_\_

A NUMBER (if any)

A \_\_\_\_\_

**Credible Fear Determination**

**(b)(2) & (b)(7)(E)**

**Human Trafficking**

**Definition:** Sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion or in which the person induced to perform such an act is under 18, or the recruitment, harboring, transporting, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud or coercion, for the purpose of subjecting that person to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery.

Below are examples of trafficking indicators. If one or more of these indicators is present, the interviewer should pursue age appropriate questions that will help identify the key elements of a trafficking scenario. If required, ensure that follow up questions are asked based on the answers given. Answers from these questions will assist an interviewer in determining if the Unaccompanied Alien Child may be a victim of trafficking. In all cases, use your training and experiences to be alert for indicators of human trafficking.

**Trafficking Indicators and Suggested Questions**

**(b)(2) & (b)(7)(E)**

CBP Form 93 (03/09)

LAW ENFORCEMENT SENSITIVE - FOR OFFICIAL USE ONLY

APÉNDICE

Anexo 4

A-22

After interviewing the Unaccompanied Alien Child, reviewing the circumstances noted at time of apprehension and the information provided to me by the child, and based on my training and experience as a CBP Officer/Border Patrol Agent:

The Unaccompanied Alien Child **DOES NOT** appear to be a victim or potential victim of a severe form of trafficking, has not expressed a fear of returning to his/her country of nationality or last habitual residence, and has made an independent decision to request withdrawal or voluntary return. This Unaccompanied Alien Child will be processed according to established policy and procedures.

Name and Title of Interviewing Officer

Signature of Interviewing Officer

Date & Time

Name and Title of Authorizing Officer

Signature of Authorizing Officer

Date & Time

The Unaccompanied Alien Child **MAY** be a victim or potential victim of a severe form of trafficking; and/or expresses a fear of returning to his/her country of nationality or last habitual residence; and/or is unable to make an independent decision to withdraw his/her application for admission or for voluntary return; or no determination could be made within 48 hours of apprehension. This child is being referred to the Department of Health & Human Services as per 8 U.S.C. 1232.

Immediate notifications have been made to:

**Health and Human Services (All Cases)**

Date: \_\_\_\_\_ Time: \_\_\_\_\_

Office Contacted:

Name of Person Contacted:

Telephone of person Contacted:

E-mail notification to:

**U.S. Immigration and Customs Enforcement (Office of Investigations)(Trafficking) :**

Date: \_\_\_\_\_ Time: \_\_\_\_\_

Office Contacted:

Name of Person Contacted:

Telephone of person Contacted:

E-mail notification to:

**U.S. Immigration and Customs Enforcement (Field Office Juvenile Coordinator)(All Cases) :**

Date: \_\_\_\_\_ Time: \_\_\_\_\_

Office Contacted:

Name of Person Contacted:

Telephone of person Contacted:

E-mail notification to:

This Unaccompanied Alien Child will be processed according to established CBP policy and procedures for UAC.

Name and Title of Interviewing Officer

Signature of Interviewing Officer

Date & Time

Name and Title of Authorizing Officer

Signature of Authorizing Officer

Date & Time

CBP Form 93 (03/09)

LAW ENFORCEMENT SENSITIVE - FOR OFFICIAL USE ONLY

APÉNDICE

Anexo 4

A-23



**ANEXO 5:**  
CBP Form 93

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY  
U.S. Customs and Border Protection  
**UNACCOMPANIED ALIEN CHILD SCREENING ADDENDUM**  
Trafficking Victim Protection Act (8 U.S.C. 1232)

Alien's Name: \_\_\_\_\_

A NUMBER (if any)

A \_\_\_\_\_

**Credible Fear Determination**

Why did you leave your home country or country of last residence?

Do you have any fear or concern about being returned to your home country or being removed from the United States?

Would you be harmed if you were returned to your home country or country of last residence?

Do you have any questions or is there anything else you would like to add?

**Human Trafficking**

**Definition:** Sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion or in which the person induced to perform such an act is under 18; or the recruitment, harboring, transporting, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud or coercion, for the purpose of subjecting that person to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery.

Below are examples of trafficking indicators. If one or more of these indicators is present, the interviewer should pursue age appropriate questions that will help identify the key elements of a trafficking scenario. If required, ensure that follow up questions are asked based on the answers given. Answers from these questions will assist an interviewer in determining if the Unaccompanied Alien Child may be a victim of trafficking. In all cases, use your training and experiences to be alert for indicators of human trafficking.

**Trafficking Indicators and Suggested Questions**

- Lack of Possession/Control of Documents
- Unreasonable Fear/Anxiety/Nervousness
- Child Carrying Improper Items for Age
- Behavior does not correspond to Age
- Debts to Smugglers/Traffickers
- Isolation from Others
- Restricted Movements
- Coached Responses
- Overly submissive
- Forced Acts

Is the child in possession of identification documents; if not, who has control of the documents?

Was the child coached on what to say to law enforcement and/or immigration officials?

Was the child recruited for one purpose and forced to engage in some other job?

Is the child engaged in any type of labor?

Is the child earning a salary? If so, is the salary being garnished to pay off a debt?  
(Paying off a smuggling fee alone is not considered trafficking.)

Was the child forced to perform sexual acts for money or services?

Did the child have freedom of movement?

Has the child or family been threatened with harm if the victim(s) attempts to escape?

Has the child ever been threatened with deportation or law enforcement action for failing to comply with instructions?

Has the child been harmed or deprived of food, water, sleep, medical care or other life necessities?

Has the child been able to freely contact friends or family via phone, internet or mail?

If the child has signs of torture/malnourishment/trauma/fatigue/emotional abuse, ask and document how he/she received the injuries.

CBP Form 93 (03/05)

APÉNDICE

Anexo 5

A-26

After interviewing the Unaccompanied Alien Child, reviewing the circumstances noted at time of apprehension and the information provided to me by the child, and based on my training and experience as a CBP Officer/Border Patrol Agent:

The Unaccompanied Alien Child **DOES NOT** appear to be a victim or potential victim of a severe form of trafficking, has not expressed a fear of returning to his/her country of nationality or last habitual residence, and has made an independent decision to request withdrawal or voluntary return. This Unaccompanied Alien Child will be processed according to established policy and procedures.

\_\_\_\_\_  
Name and Title of Interviewing Officer

\_\_\_\_\_  
Signature of Interviewing Officer

\_\_\_\_\_  
Date & Time

\_\_\_\_\_  
Name and Title of Authorizing Officer

\_\_\_\_\_  
Signature of Authorizing Officer

\_\_\_\_\_  
Date & Time

The Unaccompanied Alien Child **MAY** be a victim or potential victim of a severe form of trafficking; and/or expresses a fear of returning to his/her country of nationality or last habitual residence; and/or is unable to make an independent decision to withdraw his/her application for admission or for voluntary return; or no determination could be made within 48 hours of apprehension. This child is being referred to the Department of Health & Human Services as per 8 U.S.C. 1232.

Immediate notifications have been made to:

**Health and Human Services (All Cases)**

Date: \_\_\_\_\_ Time: \_\_\_\_\_

Office Contacted: \_\_\_\_\_

Name of Person Contacted: \_\_\_\_\_

Telephone of person Contacted: \_\_\_\_\_

E-mail notification to: \_\_\_\_\_

**U.S. Immigration and Customs Enforcement (Office of Investigations)(Trafficking) :**

Date: \_\_\_\_\_ Time: \_\_\_\_\_

Office Contacted: \_\_\_\_\_

Name of Person Contacted: \_\_\_\_\_

Telephone of person Contacted: \_\_\_\_\_

E-mail notification to: \_\_\_\_\_

**U.S. Immigration and Customs Enforcement (Field Office Juvenile Coordinator)(All Cases) :**

Date: \_\_\_\_\_ Time: \_\_\_\_\_

Office Contacted: \_\_\_\_\_

Name of Person Contacted: \_\_\_\_\_

Telephone of person Contacted: \_\_\_\_\_

E-mail notification to: \_\_\_\_\_

This Unaccompanied Alien Child will be processed according to established CBP policy and procedures for UAC.

\_\_\_\_\_  
Name and Title of Interviewing Officer

\_\_\_\_\_  
Signature of Interviewing Officer

\_\_\_\_\_  
Date & Time

\_\_\_\_\_  
Name and Title of Authorizing Officer

\_\_\_\_\_  
Signature of Authorizing Officer

\_\_\_\_\_  
Date & Time



**ANEXO 6:**

Form I-770

U.S. Department of Homeland Security

Notice of Rights and Request for Disposition

Allen's Name: \_\_\_\_\_

FINIS #: \_\_\_\_\_

A Number (if any): \_\_\_\_\_

Event No: \_\_\_\_\_

A- \_\_\_\_\_

**Your Rights.**

You have been arrested because immigration Officers believe that you are illegally in the United States. When you are arrested in the United States you have certain rights. No one can take these rights away from you. This paper explains your rights.

**You have the right to use the telephone.**

You may call your mother or father or any other adult relative. You may call your adult friend. If you do not know how to use a telephone, the Immigration agent will help you.

**You have the right to be represented by a lawyer.**

Attached to this paper is a list of lawyers who can talk to you, and help you, for free. A lawyer can fully explain all your rights to you, and can represent you at a hearing.

**You have the right to a hearing before a judge.**

The judge will decide whether you must leave or whether you may stay in the United States. If for any reason you do not want to go back to your country, or if you have any fears of returning, you should ask for a hearing before a judge. If you do not want to have a hearing before a judge, you may choose to go back to your country without a hearing.

**Reading this Notice:**

I have read this notice.

This notice has been read to me.

**Right to Use Telephone:**

- I have contacted my parent(s) or a legal guardian by telephone.
- I have contacted an adult friend or relative by telephone.
- I do not want to talk to anyone by telephone.

Completion of the following is optional:  
The person contacted is: (Relationship)

The person contacted is: (Name)

**Right to be Represented by a Lawyer:**

- I have spoken with a lawyer.
- I do not want to speak with a lawyer.

**Right to a Hearing:**

I understand my right to a hearing before a judge.

I request a hearing before a judge.

Signature: \_\_\_\_\_

Date: \_\_\_\_\_

I do not want a hearing before a judge.

I am in the United States illegally and ask that I be allowed to return to my country, which is named below.

Country: \_\_\_\_\_

Signature: \_\_\_\_\_

Date: \_\_\_\_\_

APÉNDICE

Anexo 6

A-30

**INSTRUCTIONS TO OFFICERS**

This advisal is required to be given to all persons who are taken into custody and who appear, are known, or claim to be under the age of eighteen and who are not accompanied by one of their natural or lawful parents. No such person can be offered or permitted to depart voluntarily from the United States except after having been given this notice.

The required procedure distinguishes between two classes of minors.

1) The first class are those minors apprehended in the immediate vicinity of the border and who permanently reside in Canada or Mexico. These persons shall be informed that they have a right to make a telephone call to any of the persons mentioned in the notice. The purpose of this call is so that they can seek advice as to whether they should voluntarily depart or whether they should request a deportation hearing. We are required to make a record of any refusal to accept our offer of a telephone call.

2) As to all other minors, *they must not only be given access to a telephone, they must establish communication, telephonic or otherwise, with one of the persons listed in the notice* before they can be offered voluntary departure.

The DHS retains the right to decide when to allow telephone calls. The only prohibition is that the minor cannot be asked to voluntarily depart until after telephone access is provided. If the minor is not offered voluntary departure but is put into deportation proceedings by issuance of a Notice to Appear, this procedure is not necessary. It is our duty to make reasonable efforts to contact the person of the minor's choice, but after unsuccessful efforts to reach that person, we can facilitate contact with another such person. Whenever the minor elects to pursue a process, such as a call to a foreign country, which is operationally unacceptable, we can always proceed to issue a Notice to Appear.

The minor must tell the type of person that he/she talked to but need not give us that person's name or identifying information. If a minor, *of his/her own volition*, asks to contact a consular officer, this will satisfy the requirements of the notice.

The officer need not read the notice to the minor unless the minor is under 14 years of age, or unable to understand the notice. The officer must ask the minor whether he/she wanted to make a call, whether a communication was made and, if made, to whom. The officer must also verify whether the minor wanted voluntary departure or a hearing, and must sign and date the form to show this was done.

Officers are not to offer any advise to any minor as to what he/she should or should not do.

**To be completed by the Officer:**

I verify that: \_\_\_\_\_ A- \_\_\_\_\_

1.a.  The subject named was given this notice to read.  
 b.  I read this notice to the name subject in the following language: \_\_\_\_\_

2.  I asked this subject whether he/she wanted to make a telephone call, and offered assistance in the use of the telephone.

3.a.  The subject told me that he/she did not want to make a telephone call, or  
 b.  The subject told me that he/she established communication and the form was marked to indicate it;  
 c.  The subject was unable to establish telephone communication with the desired individual. The following number of attempts were made:                     

4.a.  The subject requested a hearing.  
 b.  The subject admitted deportability and requested to return to his/her country voluntarily, without a hearing.

5.a.  A Notice to Appear was issued because, the subject was unable to establish contact with any of the individuals specified after making the number of attempts indicated above (Item 3 c), and after assistance to establish contact was given or offered.

Signature of Officer \_\_\_\_\_

Date \_\_\_\_\_

APÉNDICE

Anexo 6

A-3 I



**ANEXO 7:**

UAC Interim Protocol Memoranda

APÉNDICE

*Anexo 7*

A-34

---

**Subject:** [REDACTED] (b)(6)  
**Location:** [REDACTED]  
**Start:** Mon 3/9/2009 3:30 PM  
**End:** Mon 3/9/2009 4:30 PM  
**Show Time As:** Tentative  
**Recurrence:** (none)  
**Meeting Status:** Not yet responded  
**Required Attendees:** [REDACTED] (b)(6)

All,

Let's meet at 4:30 today to discuss the potential options for the Asylum Division's role in contiguous screening. We will discuss the 3 options laid out in my Friday email, in order to determine what options we will take back to CBP as possible or not possible from our perspective.

(b)(6), if you are unable to join us, we will fill you in on Tuesday.

(b)(6)

---

**From:** (b)(6)  
**Sent:** Tuesday, March 10, 2009 8:41 AM  
**To:** (b)(6)  
**Subject:** RE: UAC Interim Protocol

The CBP OCC attorney is named (b)(6). Her interest in Asylum has been focused on our guidance on capacity in order to help inform CBP's decision of when a UAC is able to make an independent decision.

---

**From:** (b)(6)  
**Sent:** Tuesday, March 10, 2009 9:38 AM  
**To:** (b)(6)  
**Subject:** RE: UAC Interim Protocol

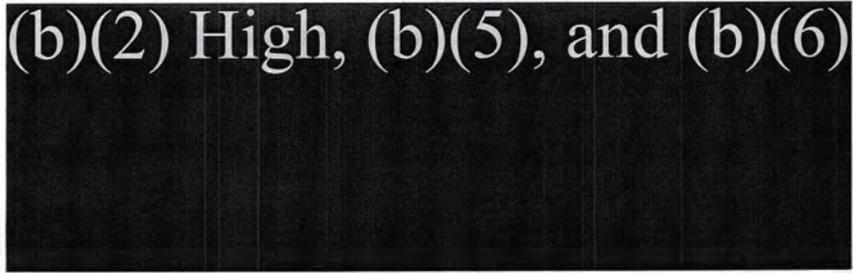
Definitely give (b)(6) a call. Do we know who is working on this from the CBP counsel's office? We shouldn't have to be reviewing their products for legal accuracy....

---

**From:** (b)(6)  
**Sent:** Tuesday, March 10, 2009 9:34 AM  
(b)(6)  
**Subject:** FW: UAC Interim Protocol

All,

(b)(2) High, (b)(5), and (b)(6)



---

**From:** (b)(6)  
**Sent:** Tuesday, March 10, 2009 8:46 AM  
**To:** (b)(6)  
**Cc:** (b)(6)  
**Subject:** FW: UAC Interim Protocol

Good Morning

Attached is a draft of the TVRPA Screening Protocol that OFO has sent through the Tasking Process

3/23/2010

1141

APÉNDICE

Anexo 7

A-35

---

**From:** (b)(6)  
**Sent:** Tuesday, March 10, 2009 1:34 PM  
**To:** (b)(6)  
**Subject:** RE: UAC Interim Protocol

Even better. I'll only be out tomorrow so will be here and available on Thursday. Should you need me, feel free to call.

(b)(6)  
Associate Counsel  
Office of the Chief Counsel, USCIS  
(b)(6)

---

**From:** (b)(6)  
**Sent:** Tuesday, March 10, 2009 2:33 PM  
**To:** (b)(6)  
**Subject:** RE: UAC Interim Protocol

For the Thursday meeting, I think you are referring to the interagency initial jurisdiction drafting session from 1 to 5. We're hoping to keep contiguous screening out of it, but it certainly wouldn't hurt to know we can pull you in if necessary. Will you be back in the office on Thursday?

---

**From:** (b)(6)  
**Sent:** Tuesday, March 10, 2009 2:30 PM  
**To:** (b)(6)  
**Subject:** RE: UAC Interim Protocol

Sounds good for today's call. I will actually be in Vermont tomorrow but will likely be able to join in a 2:30 call.

And then for the meeting on Thursday, I know there is a lot to cover at the meeting, much of which does not require my input. Is there any way that I could be at the ready and you can let me know when the screening piece is coming up for discussion?

Thanks,  
(b)(6)

(b)(6)  
Associate Counsel  
Office of the Chief Counsel, USCIS  
(b)(6)

---

**From:** (b)(6)  
**Sent:** Tuesday, March 10, 2009 2:26 PM  
**To:** (b)(6)  
**Subject:** RE: UAC Interim Protocol

Thanks (b)(6) and I are going to discuss initial jurisdiction stuff in 5 minutes. Tomorrow, though, your presence would be very helpful, as I just got a call from (b)(6) at DHS PLGY that there will be a conference call tomorrow at 2:30 between OGC and the components to focus on initial jurisdiction and contiguous screening. I will forward on the details when I get them.

---

**From:** (b)(6)

3/23/2010

1248

APÉNDICE

Anexo 7

A-36

**ANEXO 8:**  
Clearance Request Memoranda

APÉNDICE

Anexo 8

A-38

---

From: (b)(6)  
Sent: Wednesday, September 23, 2009 2:32 PM  
To: (b)(6)  
Subject: Re: DUE NLT 8:00 AM, THURSDAY, 9/24/09: [CLEARANCE REQUEST] DEPUTY SECRETARY TASKER- Current Procedures and Processes Regarding Minors Detained at Points of Entry - (09.17.09, 1700)

(b)(6)

Please move forward on getting this response back to (b)(6). Be sure to copy RAIO and let's include counsel so they can see what we are doing. They might want to alert OGC or liaise with OCC at CBP.

(b)(6)

\*\*\*\*\*  
(b)(6)  
Deputy Chief, USCIS Asylum Division  
(b)(6)  
Tel: (b)(6)

----- Original Message -----

From: (b)(6)  
To: (b)(6)  
Sent: Wed Sep 23 14:37:02 2009  
Subject: RE: DUE NLT 8:00 AM, THURSDAY, 9/24/09: [CLEARANCE REQUEST] DEPUTY SECRETARY TASKER- Current Procedures and Processes Regarding Minors Detained at Points of Entry - (09.17.09, 1700)

(b)(6)

It does not look like any of our substantive suggestions were incorporated. In terms of identifying which USCIS comments are critical, I think that the paragraph (b)(2) High, (b)(5)

Let me know if you would like me to respond to (b)(6)

(b)(6)

---

From: (b)(6)  
Sent: Wednesday, September 23, 2009 11:24 AM  
To: USCIS RAIO  
Cc: USCIS Exec Sec; (b)(6); (b)(6); (b)(6) OCC-  
Clearance; (b)(6)  
Subject: DUE NLT 8:00 AM, THURSDAY, 9/24/09: [CLEARANCE REQUEST] DEPUTY SECRETARY TASKER- Current Procedures and Processes Regarding Minors Detained at Points of Entry - (09.17.09, 1700)  
Importance: High

**ANEXO 9:**

Alice C. Hill/Steven H. Schulman Correspondence



**Homeland  
Security**

December 9, 2010

Mr. Steven H. Schulman  
Attorney At Law  
Akin Gump Strauss Hauer & Feld, LLP  
Robert S. Strauss Building  
1333 New Hampshire Avenue, NW  
Washington, D.C. 20036-1564

Dear Mr. Schulman:

Thank you for your letter dated October 12, 2010, outlining your findings and recommendations related to the mandates of the Trafficking Victim Protection Reauthorization Act (TVPRA) and the repatriation of unaccompanied Mexican minors.

The Department of Homeland Security (DHS) considers the handling of unaccompanied children and combating human trafficking both domestically and abroad to be important issues warranting careful attention by DHS officers and employees. Since the implementation of the TVPRA, our Customs and Border Protection (CBP) office has addressed many of the concerns that have been identified in your initial findings.

CBP internal audits as well as reviews by the Office of the Inspector General have allowed them to refine its procedures and track our progress in these important areas. The recently published "CBP's Handling of Unaccompanied Alien Children, OIG-10-117," illustrates our efforts to enforce the spirit and mandates of the TVPRA. In particular, we have put in place mandatory training for CBP personnel on repatriating unaccompanied alien children. This training supports refined procedures that are focused on making repatriation an efficient process that protects children's health, well-being and human rights.

Although we are unable to provide a response without conducting a thorough review of your entire report, we will look forward to the opportunity to review the report and to discuss your findings. We hope that future interactions will serve to correct any misunderstandings relating to the ways in which DHS, and in particular CBP, address these important issues. Also, in response to your inquiry concerning the FOIA request filed with DHS on these topics, last month the Department released to David Nachman, with DLA Piper in New York, records

[www.dhs.gov](http://www.dhs.gov)

APÉNDICE

*Anexo 9*

A-40

relating to the implementation of the provisions of Section 235 of the William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008 and the number and demographic profile of unaccompanied alien children detained and repatriated by DHS.

Thank you again for taking the time to share a portion of your upcoming report with us. As you noted, our exchanges thus far have been candid and productive, a fact I also appreciate. Issues related to human trafficking are of great importance to the Department, and we are committed to fight trafficking in the most effective manner possible.

Sincerely yours,



Alice C. Hill  
Senior Counselor to the Secretary  
Office of the Secretary

APÉNDICE

*Anexo 9*

---

A-4I

AKIN GUMP  
STRAUSS HAUER & FELD LLP

Attorneys at Law

STEVEN H. SCHULMAN  
202.887.4071/1.202.887.4288  
sschulman@akingump.com

October 12, 2010

Judge Alice Hill (Ret.)  
Senior Counselor to the Secretary  
U.S. Department of Homeland Security  
3801 Nebraska Ave. NW  
Washington, DC 20016

Dear Judge Hill:

Thank you for taking the time on September 8, 2010 to meet with me and my colleagues working with Appleaseed and Mexico Appleaseed on issues relating to compliance with the mandates of the Trafficking Victim Protection Reauthorization Act ("TVPRA") and the repatriation of unaccompanied Mexican minors. We appreciated the candid exchange of ideas and your colleagues' openness to our preliminary findings and recommendations. As we discussed at the end of the meeting, we write to present those preliminary conclusions and recommendations relevant to DHS in writing in order to provide the Department with an opportunity to respond in writing if you so wish.

**Preliminary Findings**

1. The Congressionally-mandated child-protection obligations of Section 235 of the TVPRA are incompatible with the law enforcement mission of CBP. This conclusion has several bases, including our observations and discussions with CBP officers, who, while acting in good faith, acknowledged that CBP is not the appropriate agency to conduct the TVPRA screening. In some cases, it was obvious that child-protection duties interfered with the agents' law enforcement mission.
2. While in some cases the determination of whether an unaccompanied Mexican child should be immediately repatriated is fairly obvious, CBP facilities do not provide appropriate conditions in which children will disclose sufficient information to allow for informed TVPRA screening determinations.
3. CBP officers are not adequately trained to carry out the mandates of the TVPRA, especially given that their law enforcement demands substantially outweigh their regular ability to focus on child-centric interview techniques. Our investigation on this score would, of course, be assisted by the disclosure of any CBP training materials pursuant to Appleaseed's request under the Freedom of Information Act (we have received no

APÉNDICE

*Anexo 9*

A-42

Judge Alice Hill  
October 12, 2010  
Page 2

response yet from CBP, though pursuant to our FOIA request, USCIS provided the enclosed training materials.<sup>1</sup> While we understand your position that these materials would be “law enforcement sensitive,” we find it hard to believe that redaction would not protect sensitive portions of any training materials, and ask that the Department consider whether it could disclose at least parts of any such materials as currently exist.

4. In some locations, there is a de facto policy that any minor under the age of 14 cannot withdraw his or her admission to the United States, while in other locations, there is no such policy. Where the policy is in place and strictly enforced, it sometimes leads to unwarranted transfers of minors to ORR, and a prolonged stay in the United States. Where the policy is not in place, insufficient attention may be paid to the general inability of younger minors to make independent decisions.
5. We have been told, both in the field and at our September 8 meeting, that DHS immediately, regularly, and closely consults with Mexican officials regarding the status of Mexican UAMs. While of course the U.S. should comply with its consular notification obligations under the Vienna Convention, the immediate and direct involvement of Mexican consular officials with Mexican UAMs may unduly influence the determination of whether the child qualifies for immediate repatriation under the TVPRA (particularly a determination of whether the UAM is capable of withdrawing his or her application for admission to the United States). DHS should not abdicate its screening responsibilities to Mexican officials. The attached flow chart, produced by USCIS pursuant to FOIA on September 23, illustrates this problem. Notably, this chart does not even mention TVPRA screening.
6. On the other hand, once UAMs have been referred to HHS custody, the U.S. government does not adequately, timely and consistently notify Mexican officials of the custodial situation of Mexican UAMs in the United States.

---

<sup>1</sup> The OIG’s recent report, “CBP’s Handling of Unaccompanied Alien Children” (OIG-10-117), refers to *Flores v. Reno* training course, and notes that this course is scheduled to be updated next month to incorporate TVPRA related material. It would be helpful at least for you to clarify whether, as of now, CBP officers are provided with any specific TVPRA-related training; the OIG’s report strongly suggests not.

APÉNDICE

*Anexo 9*

---

A-43

Judge Alice Hill  
October 12, 2010  
Page 3

APÉNDICE

*Anexo 9*

A-44

7. The questionnaire used to evaluate whether an unaccompanied minor should be repatriated pursuant to Section 235 of the TVPRA (Form 93) is not likely to elicit sufficient information to allow an accurate determination under the TVPRA—a problem only made worse in the absence of well-designed training.
8. Form I-770 does not adequately explain to an unaccompanied minor his or her right to remain in the United States. The mere recitation of the I-770 cannot alone be sufficient to meet the Department’s obligation to determine whether an unaccompanied Mexican minor has waived his or her right to remain in the United States. In addition, it is unclear whether this form has been translated into Spanish, or whether Spanish language forms are used.
9. The number of Mexican UAMs being transferred to ORR, while increased from prior years, is far lower than expected by ORR, or even by DHS, and is a strong indicator that TVPRA screening is not robust. (We appreciate the four-pages of data you provided us at our September 8, 2010 meeting, and of course will use this as part of our findings with respect to the number of UAMs screened and referred to ORR.)
10. It is unclear to what extent CBP officers assigned to conduct TVPRA screenings of unaccompanied Mexican minors have sufficient Spanish-language skills. Specifically, we have not seen any indication that these CBP officers are required to be proficient in Spanish. At our meeting, your colleagues indicated that CBP officers “learn on the job.”
11. Minors in the drug trafficking or human smuggling trades are routinely and swiftly repatriated, permitting the continued use of these minors for illegal activities. These “menores de circuito” are not tracked by U.S. or Mexican authorities, or diverted to safe rehabilitative programs or the juvenile justice system, and thus are ripe for continued exploitation in these illicit trades. Section 235(c)(1) of the TVPRA requires DHS, HHS, DOS and DOJ to “establish policies and programs to ensure that unaccompanied alien children in the United States are protected from traffickers and other persons seeking to victimize or otherwise engage such children in criminal, harmful, or exploitative activity.”

Judge Alice Hill  
October 12, 2010  
Page 4

**Preliminary Recommendations**

1. USCIS should have the responsibility for screening Mexican UAMs pursuant to the TVPRA. Unlike CBP officers, USCIS personnel are trained to perform similar screening functions, including credible fear interviews and asylum interviews for UAMs. Without this fundamental change, the changes suggested by any other recommendation are unlikely to alter significantly the problems with current implementation of the TVPRA contiguous country provisions.
2. CBP's involvement with Mexican UAMs should be limited to an initial determination that the individual is likely to be unaccompanied and a minor, and to notification of Mexican consular officials that the minor is in custody. USCIS personnel should conduct the TVPRA screening. While USCIS should welcome the assistance of Mexican consular officials, USCIS must be scrupulous to make an independent decision about whether a child should be transferred to ORR for further evaluation rather than immediately repatriated.
3. TVPRA screening should be conducted in a child-friendly atmosphere, not at CBP border facilities. We recognize that this might require new facilities – for instance, “regional” centers not far from the border – but it is clear that removing children from CBP facilities is necessary to comply with the Congressional mandate. Quickly removing children from CBP facilities will also save CBP space and resources better devoted to law enforcement.
4. Form I-770 must be revised as well as supplemented by oral communication that makes clear to minors that they have the right, and will be provided the means, to call a family member in the United States or Mexico; meet with a Mexican consular officer; and call and meet with an attorney from the list of pro bono counsel available in the relevant district.
5. Aside from privileged attorney-client communications, any calls or meetings that result from the minor electing to exercise any of these rights must be monitored to determine whether the child (i) is a victim of any severe form of trafficking, or at risk of being subject to any severe form of trafficking (whether in Mexico or elsewhere) upon return to Mexico, (ii) has a credible fear of persecution in the event of being returned to Mexico; and (iii) is capable of making an independent decision to repatriate voluntarily, without undue influence from Mexican consular officials.

APÉNDICE

*Anexo 9*

---

A-45

Judge Alice Hill  
October 12, 2010  
Page 5

APÉNDICE

*Anexo 9*

A-46

6. Before making a decision to repatriate voluntarily, the child must be advised of the possible consequences of that decision – that is, an explanation of the Mexican repatriation and reunification process, on the one hand, and on the other hand, a summary of the ORR/DUCS shelter system in the relevant area, the child’s rights when remitted to ORR/DUCS custody, and the approximate length of custody in the ORR/DUCS system while the child’s application for admission to the United States is determined.
7. Any personnel responsible for TVPRA screening must be trained to deal with children and have at least these competencies:
  - fluency in Spanish (and, as needed in the particular area, indigenous language capabilities);
  - strong cross-cultural communication skills, particularly as they relate to sensitive topics such as abuse and fear;
  - awareness of indicia of past abuse and trafficking;
  - understanding of Mexico’s social services system;
  - understanding of and ability to apply the Section 235 screening criteria; and
  - a general understanding of the possible grounds for relief – *e.g.*, SIJS, asylum, T-visa – that an unaccompanied minor may have under United States law.
8. The screening process needs to recognize the general inability of younger minors to make an independent decision, as well as their general inability to care for themselves. Unaccompanied minors under 14 years old would be referred to ORR/DUCS custody, unless the social worker determines that reunification with a parent or documented legal guardian (on either the United States or Mexico side of the border) will take place within 48 hours, would not pose a risk of abuse, and that the child and his parent or guardian have a safe, secure means of transport home. Communication with the relevant Mexican consular officials and social service providers presumably will be needed, and should be encouraged and facilitated, to make this determination.
9. DHS should implement these recommendations swiftly, perhaps on a trial basis in one or two high-volume border crossing areas in the first instance. The operational details of any change of the kind recommended are inevitably complex, and the funding for new, highly-trained screening personnel and the physical shelters to perform their work along the entire border may not be easy to obtain. The performance of the new systems should be evaluated after 12 months and adjustments made in light of that evaluation. The goal,

Judge Alice Hill  
October 12, 2010  
Page 6

however, needs to be real compliance with the TVPRA—and responsible handling of apprehended Mexican children—along the entire border, and no more than two years should be the outside limit for comprehensive implementation of the new screening process.

10. DHS should establish a computerized national database of all CBP- and ICE-detained unaccompanied minors, whether repatriated or referred to HHS custody. The database of this subset of “A-\_\_\_\_\_” cases (perhaps to be called “M-\_\_\_\_\_ cases”), would include the minor’s name; age; gender; nationality; state and city or village of origin; site of apprehension; what adults may have accompanied the minor; whether the minor previously had been detained in the United States; and the location of repatriation or, in non-repatriation cases, the location of the ORR shelter to which the child was remanded. Such a database will allow DHS to comply with its TVPRA reporting requirements and allow the tracking of individual and aggregate unaccompanied minor migration patterns, enhancing the efforts of the United States and neighboring countries to address the underlying causes of migration.
11. DHS should work with HHS, DOJ and DOS, as well as the Mexican government, to reduce the use of minors in drug trafficking and human smuggling. Attention must be paid to the availability of juvenile criminal proceedings, on either side of the border, as an alternative to the immunity that many underage smugglers currently enjoy.

We look forward to your response to these findings and recommendations, and are happy to meet again to discuss them. In addition, we would appreciate any assistance you can provide with respect to the CBP response to our FOIA request, which has been pending since February 2, 2010. In particular, we look forward to the disclosure of any TVPRA materials used by CBP as well as the March 23, 2009 memo regarding CBP TVPRA implementation that was mentioned in our meeting. (Notably, USCIS has already produced a similar TVPRA implementation memo without redaction.)

APÉNDICE

*Anexo 9*

A-47

AKIN GUMP  
STRAUSS HAUER & FELD LLP  
Attorneys at Law

Judge Alice Hill  
October 12, 2010  
Page 7

Again, thank you for taking the time to meet with us and engage in a thoughtful discussion of these matters. Our report is nearing completion; accordingly, we look forward to hearing from you at your earliest convenience.

Respectfully,

/s/

Steven H. Schulman

cc: Betsy Cavendish, Appleseed  
Domingo Llagostera, Akin Gump  
Allissa Pollard, Akin Gump  
Nada Ismail Taha, Akin Gump  
David Nachman, DLA Piper  
Brooke Killian, DLA Piper  
Robert Jenkins, Mayer Brown  
Marcia Maack, Mayer Brown

APÉNDICE

*Anexo 9*

A-48



*La fotografía de la frontera México-Americana es de iStockphoto y es usada sólo para efectos ilustrativos.*