



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

Evaluación de los procesos de atención de niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de la condición de refugiados/as y refugiados/as en México. El caso de Tapachula, Chiapas

Tesis presentada por

Ivannia Alicia Calcáneo Hernández

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS DE MIGRACIÓN
INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México
2022

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de tesis: Dra. Aída Lilia Silva Hernández

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dra. María Dolores París Pombo, lectora
2. Dr. Abbdel Camargo Martínez, lector

AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento a El Colef, en particular al Dr. José Israel Ibarra González, a la Dra. María Inés Barrios de la O, a la Dra. Verónica del Rocío Carrión Latorre y a la Dra. Gabriela Zamora Carmona.

Mi especial agradecimiento a la Dra. Aída Lilia Silva Hernández, directora de esta tesis, por la generosidad de su tiempo y por su paciencia, apoyo y todas sus enseñanzas a lo largo de este último año.

Agradezco también a la Dra. María Dolores París Pombo y al Dr. Abbdel Camargo Martínez, quienes enriquecieron este trabajo con sus observaciones.

Gracias a todas las personas que aceptaron ser entrevistadas para la elaboración de esta tesis y a quienes de una u otra forma me brindaron su apoyo a lo largo de este camino.

Finalmente, agradezco el amor y el acompañamiento de mi mamá, de mis hermanas y de mis sobrinos; ustedes son mis lugares favoritos. Gracias también a mi abuela y a mi papá, quienes a pesar de no haber visto concluido este esfuerzo, forman parte de él.

RESUMEN

En los últimos años, el Estado mexicano ha enfrentado el reto de brindar atención a la población en movilidad que requiere protección internacional. Solicitudes que han presentado un crecimiento sostenido, entre los que se incluyen niñas, niños y adolescentes en condición de no acompañados.

En esa coyuntura, la ciudad de Tapachula, Chiapas, a pocos kilómetros de la frontera entre México y Guatemala se ha convertido en el punto que concentra la mayor recepción de solicitudes de refugio por la cercanía geográfica con frontera sur y por la presencia de sociedad civil y de organismos internacionales que buscan brindar orientación y asistencia a quienes buscan el refugio en el país. A finales de 2020, se publicó el Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en materia de Infancia Migrante con el objetivo de diferenciar y ponderar los procesos de refugio que involucran a niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, considerando las limitaciones presupuestales, de recursos humanos y materiales de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y de otras dependencias responsables de brindar atención a este grupo de población, los retos en la atención están en buena medida, todavía por resolverse. A partir de lo anterior, a través de una metodología mixta y de un diseño de evaluación propio sustentado en la legislación y en el programa operativo gubernamental para la protección integral de los derechos de NNA en movilidad, la investigación buscó evaluar los procesos de atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado/a y refugiados/as, teniendo como caso las condiciones de Tapachula, Chiapas.

Palabras clave: refugio en México, protección internacional, niñas, niños y adolescentes no acompañados, Tapachula, Chiapas.

ABSTRACT

In recent years, the Mexican State has faced the challenge of providing care to the population in mobility that requires international protection. Applications that have presented a sustained growth, including unaccompanied children.

At this juncture, the city of Tapachula, Chiapas, a few kilometers from the border between Mexico and Guatemala, has become the point that concentrates the largest number of refugee applications due to its geographical proximity to the southern border and the presence of civil society and international organizations that seek to provide guidance and assistance to those seeking refuge in the country. At the end of 2020, the Decree that amends various articles of the Migration Law and the Law on Refugees, Complementary Protection and Political Asylum in the matter of Migrant Children was published with the aim of differentiating and weighing refugee processes involving children. However, considering the budgetary, human and material limitations of the Mexican Commission for Refugee Assistance (COMAR) and other agencies responsible for providing care to this population, the challenges to provide care are, to a large extent, still unresolved. Based on the above, through a mixed methodology and an own evaluation design based on the legislation and the government operational program for the comprehensive protection of the rights of migrant children and adolescents, this research sought to evaluate the processes to provide care to

unaccompanied children and adolescents requesting recognition of refugee status and refugees, taking as a case study the conditions at Tapachula, Chiapas.

Key words: refuge in Mexico, international protection, unaccompanied children, refugees, Tapachula, Chiapas.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. El refugio en México de niñas, niños y adolescentes no acompañados	5
1.1 Breve recorrido histórico de la infancia migrante refugiada en México de 1824 a 2021	6
1.2 Panorama estadístico del refugio de niñas, niños y adolescentes no acompañados en México en 2021	7
1.3 Evolución de la normatividad relacionada con el refugio en México	19
Capítulo 2. Marco conceptual de la infancia migrante y el refugio	28
2.1 Conceptualización de la infancia	28
2.2 Vulnerabilidad y agencia, dualidad de la condición de no acompañado	31
2.3 El refugio como efecto de exclusión y como posibilidad de inclusión	33
Capítulo 3. Funciones gubernamentales e intergubernamentales para la atención de NNA en movilidad	37
3.1 Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración	38
Capítulo 4. Evaluación y análisis de los procesos de atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de refugio y refugiados en Tapachula, Chiapas	49
4.1 Categorías analíticas para la evaluación de la atención de NNA no acompañados solicitantes de la condición de refugiados/as y refugiados/as	51
4.2 Fase de inicio del procedimiento	53
4.2.1 Necesidades de NNA no acompañados al iniciar su proceso de refugio en México y acciones para atenderlas	55
4.3 Desarrollo del procedimiento para la solicitud de condición de refugiado/a	57
4.3.1 Necesidades de NNA no acompañados durante el proceso de solicitud de refugio y acciones para atenderlas	58
4.3.2 Sinergia interinstitucional de atención a NNA no acompañados durante el proceso	59
4.3.3 Cotidianidad del NNA no acompañado durante el procedimiento	61
4.3.4 Problemática de recursos humanos que atienden a NNA no acompañados	65
4.4 Término del procedimiento con resolución positiva: inicia el proceso de integración	68
4.5 Término del procedimiento con resolución negativa: inicia el proceso de expulsión	71
4.6 Evaluación de condiciones socioculturales generales del contexto y del procedimiento del refugio en México	72
Conclusiones y recomendaciones	77

Referencias bibliográficas	85
Anexo 1. Guía de entrevistas informantes clave	i
Anexo 2. Preguntas detonadoras del grupo focal con personal de la Procuraduría Municipal de protección de los Derechos de Niñas, Niños Adolescentes y la Familia de Tapachula y Albergue temporal para niñas, niños y adolescentes migrantes de Tapachula	v
Anexo 3. Guía de entrevistas sujetos de estudio: niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado/a en México	vii

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Total de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a recibidas por la COMAR, 2013-2021	8
Cuadro 2.	Solicitudes resueltas y pendientes de resolución en 2021	9
Cuadro 3.	Total de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a recibidas en ciudades con oficina de representación de la COMAR, 2021	9
Cuadro 4.	Solicitudes de niñas, niños y adolescentes no acompañados presentadas ante la COMAR, 2013-2021	11
Cuadro 5.	Solicitudes de niñas, niños y adolescentes no acompañados presentadas ante la COMAR y casos con resolución positiva, 2013-2021	12
Cuadro 6.	Solicitudes de reconocimiento interpuestas por niñas, niños o adolescentes (NNA) no acompañados cerradas por "abandono"	15
Cuadro 7.	Principales nacionalidades de origen de niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de la condición de refugiado/a en México, en 2021	16
Cuadro 8.	Solicitudes presentadas por NNA no acompañados por Oficina de Representación a nivel estatal, 2020-2021	17
Cuadro 9.	Categorías analíticas que se consideraron para la evaluación de los procesos de solicitud de refugio de NNANA y su resolución	52

Índice de gráficas

Gráfica 1.	Solicitudes de la condición de refugiado/a recibidas en ciudades con Oficinas de Representación de la COMAR, 2019-2021	10
------------	--	----

Índice de esquemas

Esquema 1.	Síntesis de los principales cambios legislativos en materia de refugio en México, 1980-2020	26
Esquema 2.	Etapas 0 – Monitoreo de movimientos migratorios y preparación	42
Esquema 3.	Etapas 1 – Ingreso al territorio, detección de NNA y medidas urgentes	43
Esquema 4.	Etapas 3 – Restitución de derechos por parte de las instituciones ejecutoras	46

Índice de mapas

Mapa 1.	Población municipal de Chiapas, 2020	18
---------	--------------------------------------	----

Introducción

De acuerdo con el Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2020 de la Organización Internacional para las Migraciones (2020), en 2018 había 25.9 millones de personas refugiadas, de las cuales 52 por ciento tenía menos de 18 años de edad, es decir, 13 millones 468 mil eran niñas, niños y adolescentes. Dicho informe también indica que “los menores no acompañados y separados de sus familias presentaron unas 27,600 solicitudes de asilo individuales en por lo menos 60 países en 2018” (OIM, 2020: 42). Si bien este informe no profundiza en el caso mexicano, ayuda a dimensionar el refugio a nivel global y ubicar a México como parte del fenómeno.

En 2021, México recibió en total 131,448 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, representando un incremento sustancial en los últimos años, entre los cuales se encuentran niñas, niños y adolescentes no acompañados, si bien en una proporción mínima pero significativa por la problemática social a la que hace referencia. El hecho de encontrarse sin la compañía de padres o tutores los posiciona en una situación particular en el proceso de refugio, ya que esto requiere una atención diferenciada y que los infantes sean reconocidos en sus derechos como sujetos titulares de la solicitud.

Considerando lo anterior, y la indudable importancia de brindar la debida atención a las niñas, niños y adolescentes no acompañados en México, dadas sus características y sus necesidades particulares de atención, se planteó el objetivo de evaluar los procedimientos de atención intergubernamental que se llevan a la práctica a partir de las disposiciones legales en materia de niñez y adolescencia migrante no acompañada solicitante de refugio y refugiada. Para ello, la presente investigación se fundamentó en la pregunta: ¿Cómo las instituciones de gobierno en Tapachula, Chiapas, dan cumplimiento al mandato legal de brindar atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de refugio y refugiados? A partir de la pregunta, el objetivo general fue el de evaluar los procesos de atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados en busca de refugio en México, tomando como caso de estudio los procesos que se llevan a cabo en Tapachula, Chiapas, siendo la ciudad con el mayor número de recepciones en el país. Los objetivos específicos fueron: 1. Identificar cómo se llevan a cabo los procesos de atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de refugio y refugiados que se encuentran en

Tapachula, Chiapas. Con esta información, 2. Evaluar cómo esos procesos de atención dan cumplimiento o no, al mandato del marco legal vigente. 3. Derivar recomendaciones de política pública al respecto.

La exploración tuvo como reto el superar la ausencia de estadísticas oficiales publicadas por la COMAR que den cuenta del número de niñas, niños y adolescentes no acompañados que fueron reconocidos como refugiados, y el tiempo promedio que tarda en resolverse cada una de sus solicitudes. Asimismo, poco sabemos sobre los procesos de integración locales que promueve el Estado para la niñez y adolescencia migrante, más allá de asumir *a priori* que son enviados a albergues, ni los resultados que arroja esta promoción de la integración -si es que existe-, ni el alcance efectivo de las disposiciones legales vigentes en la materia.

Respecto a la metodología empleada, a fin de realizar una evaluación intermedia de las políticas públicas implementadas cuando no existe propiamente una política al respecto, fue necesario confeccionar una propuesta de evaluación propia, la cual se realizó teniendo como base la legislación migratoria relacionada con el proceso de refugio en México para NNA (Ley de Migración, 2011; Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2011; Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, 2014; sus respectivos Reglamentos; y el Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante, 2020) y la Ruta de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración (SIPINNA, 2020), de las cuales se derivaron indicadores y categorías analíticas. Esto permitió evaluar el estado en el que se encuentran los procesos de atención de NNA no acompañados solicitantes de refugio en México y refugiados en relación con los objetivos planteados en la normatividad y en su operacionalización a través de la Ruta.

Asimismo, se trabajó una estrategia metodológica mixta: por un lado, recuperar elementos a través de una estrategia cualitativa ayudó a que el proyecto de investigación considerara el contexto como una parte fundamental de su desarrollo, así como las experiencias de adolescentes e informantes clave. Para lo anterior, se recurrió a la observación directa en un albergue público en Tapachula, Chiapas, que aloja a NNA no acompañados solicitantes de refugio, con la finalidad de tener un panorama integral de su

operación y conocer las circunstancias en las que se encuentra la población de interés durante su proceso de solicitud e inicio de su proceso de integración en caso de obtener el reconocimiento de refugiado. Esto permitió el acercamiento a las condiciones actuales bajo las que operan las principales entidades públicas encargadas de atenderlos: la COMAR y el SNDIF. Se entrevistaron a tres adolescentes no acompañadas que navegaron el procedimiento de solicitud de refugio en México y compartieron su percepción al respecto. Además, se realizaron entrevistas a personas servidoras públicas de la Oficina de Representación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en Tapachula y del Instituto Nacional de Migración para acercarnos a una visión institucional/gubernamental sobre el tema y se llevó a cabo un grupo focal con cuatro personas servidoras públicas de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del DIF Tapachula y del Albergue temporal para niñas, niños y adolescentes migrantes de Tapachula. Igualmente se entrevistó a representantes de organismos internacionales con oficina en Tapachula, tanto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y a un representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El acercamiento con sociedad civil como parte de los actores clave que se identificaron en relación con el proceso de solicitud de refugio, consistió en entrevistar al representante del Albergue Diocesano Belén, buscando conocer su postura en la materia y los aportes a nivel económico y para posicionar el tema en la agenda pública a lo que han contribuido en los últimos años.

La estrategia cuantitativa consistió en sistematizar los datos disponibles en torno a las solicitudes y procesos de refugio de NNA no acompañados, lo que permitió observar el incremento en las solicitudes en los últimos años y el tipo de resoluciones emitidas.

Cabe señalar que este trabajo busca tener una dimensión social, pues procura hacer hincapié en que cada solicitud de reconocimiento de la condición de refugio representa una vida y por ello la importancia de evaluar qué se hace y cómo se lleva a cabo, para con ello buscar alternativas para su mejora. Esta dimensión social también queda manifiesta al encontrar que la literatura en la materia aún es limitada, por lo que se considera que la presente investigación aporta elementos generales sobre la protección internacional que logran obtener los solicitantes cuando se encuentran en condición de no acompañados.

Asimismo, el trabajo atiende el análisis de política pública al evaluar el impacto de las disposiciones legales en materia de infancia migrante en la experiencia de integración local de niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de refugio y refugiados en este caso, en la ciudad próxima a la frontera sur de México, Tapachula, Chiapas, por la que transita buena parte del flujo proveniente de Centroamérica.

CAPÍTULO 1. EL REFUGIO EN MÉXICO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS

México cuenta con un historial importante en materia de refugio, otorgado tanto a personas que llegan en grupo y que tienen en común el país de origen, la ruta y/o la estrategia de movilidad, así como a personas que emigran en familia o de manera individual. Tras cumplir con los distintos procesos burocráticos característicos del momento histórico de arribo, algunos logran instalarse en territorio mexicano y continuar sus vidas aún frente a las circunstancias que les obligaron a abandonar sus países de origen o de residencia habitual.

Considerando el objeto de estudio y la limitación espacial, este trabajo parte de las definiciones contenidas en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2020), su Reglamento y sus reformas, especialmente a partir de la definición de *condición de refugiado/a*, este es, el “estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal”. Además, *solicitante de la condición de refugiado/a* referido como “el extranjero que solicita a la Secretaría el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria”.

En este sentido, resulta imprescindible considerar el contenido del Artículo 13 de la Ley, que a la letra señala:

La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

- I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
- III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Para el caso de este trabajo, se concentra en los casos y experiencias de niñas, niños y adolescentes no acompañados en Tapachula, Chiapas, por lo que a continuación se presenta un breve recorrido por momentos históricos relevantes para esta infancia migrante.

1.1 Breve recorrido histórico de la infancia migrante refugiada en México de 1824 a 2021

En materia de refugio en México, encontramos el antecedente más distante en 1824, cuando se registró en el país la expedición de “exilios individuales” otorgados a extranjeros, en este caso de adultos, una figura de asilo diplomático que se implementó desde entonces y a lo largo del siglo XX, producto de las Convenciones de La Habana, Montevideo y Caracas (Ortiz Monasterio, 2011: 50). El mismo autor refiere que, en 1927, México recibió a refugiados provenientes de la URSS; en 1937 a republicanos españoles y en 1954 a guatemaltecos y estadounidenses. En la década de 1970 arribaron a México personas refugiadas de Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Colombia, Brasil y, posteriormente de El Salvador, siendo las solicitudes de refugio de este último país de tal volumen que detonaron la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en 1980, dependencia hasta la fecha responsable de atender a refugiados y a solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados en México.

En cuanto a niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados en busca de refugio en México, uno de los antecedentes históricos con mayor visibilidad fue el ocurrido en 1937, cuando “México organizó la evacuación de unos 460 niños [españoles] amenazados por la guerra, que fueron trasladados a la ciudad de Morelia como ‘hijos adoptivos del gobierno de México’ en la figura [sic] de Cárdenas” (Lida, 2011: 39). Estos NNA, cuyas edades oscilaban entre tres y 15 años, fueron enviados a una escuela de Morelia que además fungía como su lugar de residencia. De acuerdo con Pla Brugat (1999), en septiembre de 1939, de los 456 niñas, niños y adolescentes españoles que finalmente arribaron a territorio mexicano, 167 ya habían abandonado la escuela. Entre las diversas trayectorias que siguieron, se sabe que la custodia de un grupo se transfirió al consul de España en Guadalajara, otros “escaparon” de la custodia institucionalizada, varios regresaron con sus padres a España y otros se reunificaron con sus padres cuando estos pudieron viajar a México (Pla Brugat, 1999). Los jóvenes que permanecieron en la escuela fueron trasladados a albergues administrados por el

Patronato Pro Niños Españoles y, conforme iban creciendo, el patronato, apoyado por diversas asociaciones, buscaba proporcionarles alojamiento, trabajo, oportunidades para continuar estudios y/o un subsidio mensual. Eventualmente se fundaron seis casas-hogar administradas por la Comisión Administradora del Fondo para Ayudas a los Republicanos Españoles (CAFARE), las cuales dejaron de operar en 1948, siendo la principal razón la falta de recursos para su operación (Velázquez Hernández, 2014).

Es importante traer a cuenta el recuento de este caso por el contraste actual en el volumen, el perfil y la atención otorgada por el gobierno y por la sociedad civil organizada en los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados que buscan refugio en México; preguntarnos qué se aprendió de la atención que se brindó en ese momento y si acaso influyó y de qué manera, en los procesos de atención vigentes a la fecha, como queda mencionado en el apartado analítico.

1.2 Panorama estadístico del refugio de niñas, niños y adolescentes no acompañados en México en 2021

En sí, el escenario actual ha cambiado radicalmente desde aquel caso. Se presentan en primer lugar los datos que retratan el contexto general del total de solicitantes de refugio en México para posteriormente detallar las variaciones en los volúmenes de solicitudes relacionadas con niñas, niños y adolescentes no acompañados.

En 2013, México recibió un total de 1,296 solicitudes en general (solicitantes adultos y NNA no acompañados), incrementándose drásticamente el número en 2019, cuando llegó a 70,426 (Cuadro 1). En 2020 hubo una disminución de este volumen, lo que la COMAR atribuyó a las restricciones de movilidad en los países de tránsito y destino ocasionadas por la pandemia por COVID-19 (Ramírez Silva, 2021) mientras que durante 2021 el registro repuntó a hasta un máximo sin precedentes, con 131,448 solicitudes.

Cuadro 1. Total de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a recibidas por la COMAR, 2013-2021

Año	Solicitudes
2013	1,296
2014	2,137
2015	3,423
2016	8,796
2017	14,619
2018	29,577
2019	70,426
2020	40,996
2021	131,448
Total	302,718

Fuente: COMAR, 2022.

Si bien la solicitud se presenta en un año determinado, su resolución puede tardar meses y hasta varios años (Cuadro 2). En 2021, por ejemplo, se resolvieron 150 casos que estaban a la espera desde 2017 o años anteriores, mientras que 44 de estos quedaron todavía pendientes. El rezago de 2017 a 2020, de acuerdo con la información proporcionada por la COMAR a través de solicitud del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), resulta extremadamente bajo, con 696 casos, lo que estaría representando 0.4 por ciento del total de solicitudes recibidas en ese periodo. Respecto a 2021, considerando que se presentaron 131,448 solicitudes, los 24,933 casos resueltos estarían representando 18.9 por ciento de resoluciones en el mismo año, con 35.7 por ciento todavía pendientes de resolución al concluir el año. El resto de la proporción (45.4 por ciento), parece obedecer -por eliminación-, a los casos desistidos o abandonados, lo que resulta revelador en cuanto a las dificultades que conlleva lo prolongado del trámite y el cumplimiento de sus requisitos para lograr llegar a su conclusión. Si bien se tiene presente que existió una suspensión de los procesos derivada de la pandemia por COVID-19, el número de solicitudes atendidas resulta bajo, tomando en cuenta que se trata de personas que requieren protección internacional.

Cuadro 2. Solicitudes resueltas y pendientes de resolución en 2021

Año de presentación de la solicitud de reconocimiento ante la COMAR	Solicitudes resueltas	Solicitudes pendientes de resolución
2017 o años anteriores	150	44
2018	1,159	162
2019	2,433	256
2020	7,769	234
2021	24,933	46,968
Total	36,444	47,664

Fuente: solicitud de Acceso a la Información Pública 330011522000020 (febrero de 2022).

Aunado a lo anterior, encontramos que la COMAR reportó que en 2021 recibió 2,193 recursos de revisión a resultados negativos de reconocimiento, de los cuales 23 correspondieron a NNA no acompañados. De estos, en el mismo año se resolvieron todos, si bien no se cuenta con el dato del resultado (a favor o en contra).

Diferenciando por ciudades de recepción de solicitudes, la COMAR reportó que Chiapas fue el estado que más solicitudes recibió en 2019 y en 2020 (COMAR, 2022), tendencia que continuó al cierre de 2021, con 72.56 por ciento del total de solicitudes presentadas en las oficinas de Chiapas: 68.23 por ciento correspondía a la apertura de casos en Tapachula y 4.33 por ciento en Palenque (Cuadro 3).

Cuadro 3. Total de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a recibidas en ciudades con oficina de representación de la COMAR, 2021

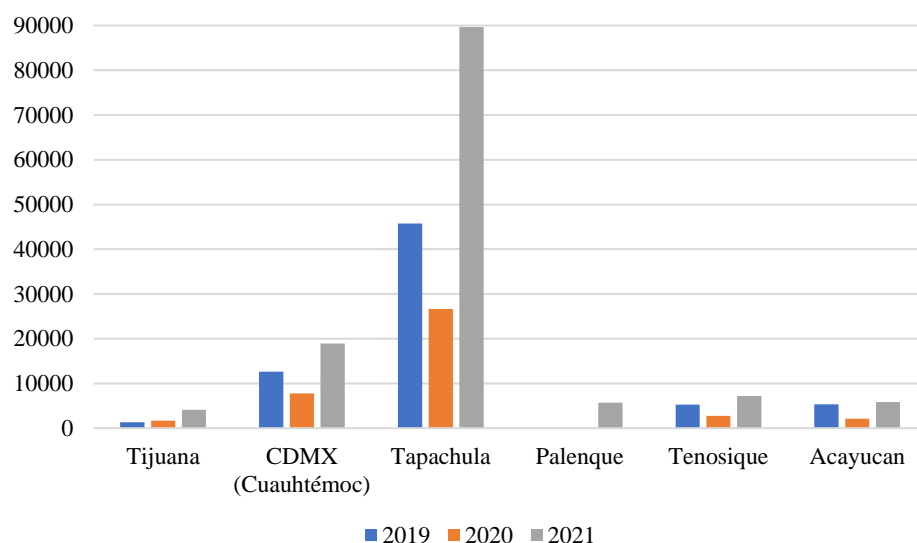
Oficina de Representación	Solicitudes 2021
Tijuana, Baja California	4,135
CDMX (Cuauhtémoc)	18,959
Tapachula, Chiapas	89,688
Palenque, Chiapas	5,696
Tenosique, Tabasco	7,161
Acayucan, Veracruz	5,809
Total	131,448

Fuente: COMAR, 2022.

Por otro lado, con la información disponible hasta el cierre de diciembre de 2021, es posible comparar el incremento de solicitudes por Oficina de Representación de la COMAR desde 2019 (Gráfica 1), lo que señala una consistencia en la predominancia de Chiapas como

estado receptor del mayor número de solicitudes de refugio, seguido a distancia por la Ciudad de México y en mucho menor medida por Tabasco y Veracruz. En la Gráfica 1 se observa, asimismo, que Palenque se inauguró como ciudad importante para la recepción de solicitudes en 2021.

Gráfica 1. Solicitudes de la condición de refugiado/a recibidas en ciudades con oficina de representación de la COMAR, 2019-2021



Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada por COMAR, 2022.

En el caso específico de las solicitudes de la condición de refugiado presentadas por niñas, niños y adolescentes no acompañados, de acuerdo con París Pombo (2018), entre 2013 y 2017 el número de solicitudes de refugio de NNA no acompañados comenzó a incrementarse considerablemente, pasando “de 63 a 259, es decir multiplicándose por cuatro. Esta cifra permanece baja en comparación con el número total de solicitudes de refugio y muy baja en comparación con los números de NNA migrantes detectados y detenidos por el Instituto Nacional Migración (INM) y devueltos a sus países” (París, 2018).

Sin embargo, el panorama cambia en los últimos años. Encontramos que la tendencia en el promedio mensual de solicitudes de NNA no acompañados de 2013 a 2019 se caracteriza por un crecimiento exponencial significativo, multiplicándose más de 66 veces de 2013 al último año antes de la pandemia, lo cual podría atribuirse a que estos NNA que huyen de sus países de origen debido a diversos tipos de violencia (principalmente de Honduras, Guatemala y El Salvador), han encontrado en el refugio en México una posible

vía de realización de su proyecto migratorio, ya no necesariamente vinculado con el ingreso a Estados Unidos, sobre todo al percatarse de las cada vez más severas medidas de control fronterizo y de las complicaciones para la recepción de solicitudes de asilo.

Cuadro 4. Solicitudes de niñas, niños y adolescentes no acompañados presentadas ante la COMAR, 2013-2021

Año de presentación de la solicitud ante la COMAR	Número de solicitudes
2013	60
2014	72
2015	132
2016	231
2017	648
2018	476
2019	657
2020	546
2021	1,295
Total	4,117

Fuente: elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública 330011522000055 (junio de 2022)

De 2013 a 2021, como se indica en el Cuadro 5, la mayoría de las solicitudes fueron presentadas por niños y adolescentes del sexo masculino en una proporción de más de 50 por ciento en cada año. Además, es importante notar el bajo número de niñas, niños y adolescentes que finalmente fueron reconocidos como refugiados o que recibieron Protección Complementaria¹: en 2013 y 2014 fue de menos de 30 por ciento, la proporción fue de poco más de 28 por ciento, en 2015 se incrementó a poco más de 40 por ciento, en 2016 a 53 por ciento, en 2017 se otorgó menos de 40 por ciento y en 2018 poco más de 20 por ciento. Es decir, un comportamiento bastante variable, si bien el número de solicitudes que concluyeron con la obtención del reconocimiento se mantuvo baja considerando el total de solicitudes.

¹ De acuerdo con la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, la condición de refugiado se reconoce a quienes presentan temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (Art. 13). Por otro lado, la Protección Complementaria se otorga cuando la persona extranjera se encuentra fuera de los supuestos del artículo 13 pero requiere “protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (Art. 28).

Cuadro 5. Solicitudes de niñas, niños y adolescentes no acompañados presentadas ante la COMAR y casos con resolución positiva, 2013-2021²

Sexo	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Solicitudes	Protección	Solicitudes	Protección	Solicitudes	Protección	Solicitudes	Protección	Solicitudes	Protección	Solicitudes	Protección	Solicitudes	Protección	Solicitudes	Protección	Solicitudes	Protección
Mujeres niñas y adolescentes	11	5	21	6	21	9	61	38	209	99	131	100	233	105	198	91	414	241
Hombres niños y adolescentes	49	12	51	15	111	46	170	86	439	156	345	22	424	141	348	149	881	383
Total ³	60	17	72	21	132	55	231	124	648	255	476	122	657	246	546	240	1295	624

*En este cuadro el término “protección” hace referencia a que la persona solicitante fue reconocida como refugiada o recibió Protección Complementaria.

Fuente 2013-2017: elaboración propia a partir de UPM-COMAR 2018a; UPM-COMAR 2018b; UPM-COMAR 2018c; UPM-COMAR 2018d; UPM-COMAR 2018e

Fuente 2018-2021: elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública 330011522000055 (junio de 2022)

² Es importante señalar que a la fecha (junio de 2022), no han sido publicados los Boletines Estadísticos de Solicitantes de Refugio en México de 2019, 2020 y 2021 elaborados por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, de ahí que la información de 2018 a 2022 se haya obtenido a través de la solicitud de Acceso a la Información Pública 330011522000055 (junio de 2022).

³ El número de solicitudes de 2013 (63) y 2017 (259) citados por París, 2018 y recuperados párrafos arriba, no coincide con los mostrados en el Cuadro 5 debido, aparentemente, a una duplicación de versiones de la fuente en la página de la SEGOB. En la versión disponible en <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosCOMAR?Anual=2013&Secc=2>, al revisar el cuadro 2.4.1, el total de solicitudes de 2013 es de 54 e indica que 11 hombres y 3 mujeres recibieron el reconocimiento. Lo anterior difiere de la versión disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413013/COMAR_2013.pdf, que fue la versión utilizada para la elaboración de este cuadro.

Lo anterior puede deberse a diferentes causas. Una de ellas sería el número de casos de abandono al procedimiento derivado principalmente de que el tiempo de resolución se ha incrementado debido a la carga de trabajo de la COMAR, a que existe un retraso en el estudio de las solicitudes o inclusive, que las solicitudes son negadas porque no se acredita un temor fundado de persecución. Un estudio conducido por Asylum Access México (2020: 99), reporta que, en los casos de personas adultas, suelen abandonar sus solicitudes debido a “situaciones de inseguridad que habían vivido [...] cuestiones de salud, situaciones de precariedad económica y falta de trabajo, el hecho de contar con redes de apoyo (ya sea con conocidos o familiares) en otras partes de México”. Si bien no es la intención de este trabajo enfocarse en las causas para la negativa del reconocimiento, es importante considerar si acaso se estén diseñando alternativas de protección que puedan ofrecerse a niñas, niños y adolescentes no acompañados que no son reconocidos ni reciben Protección Complementaria, así como la violación a derechos que estaría implicando el retraso en los procesos. Por otro lado, destaca que, con excepción de 2018, 2019 y 2020, se sostuvo el incremento de las solicitudes de este segmento de la población.

En 2021, como se señaló en el Cuadro 2, hubo 24,933 solicitudes resueltas. De esas, 738 correspondieron a las interpuestas por NNA no acompañados, representando 2.95 por ciento. Por otro lado, también se obtuvo el dato que del total de solicitudes que fueron recibidas en 2021 y que quedaron pendientes de resolución al finalizar el año (46,968), 509 eran de NNA no acompañados. El dato hace referencia a que los procesos de NNA no acompañados pueden demorar tanto como los de adultos, cuando de acuerdo con la normatividad, deberían priorizarse para su resolución por tratarse de un grupo de población en condiciones especiales de vulnerabilidad y de atención.

También resulta significativo la cantidad de casos abandonados por NNA no acompañados (Cuadro 6), siendo 2017 y 2019 los años con más incidencias de este tipo. Si bien el número de cierre de solicitudes por abandono presentadas por NNA no acompañados ha mostrado variaciones, es posible considerar que el tiempo que puede tardar en resolverse una solicitud es uno de los factores principales para desistir.

Otro factor importante a considerar es que a partir de 2021 los NNA no acompañados cuentan con representación legal a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) o el sistema estatal correspondiente a lo largo de todo el procedimiento

pues el Art. 29 de la Ley de Migración, el cual fue reformado mediante el Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante de noviembre de 2011, indica que:

Artículo 29. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al de la Ciudad de México:

I. Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes que requieran servicios para su protección;

II. Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección y los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, independientemente de su nacionalidad y situación migratoria, garantizando el principio de unidad familiar y el cumplimiento de las medidas de protección para la restitución integral de derechos vulnerados de niñas, niños y adolescentes de conformidad con los artículos 122 y 123 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;

III. El Sistema Nacional DIF y los sistemas de las entidades federativas, en coordinación con las instituciones competentes, deberán identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieren de protección internacional, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial;

IV. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad;

V. Coadyuvar con defensores de derechos humanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para garantizar la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes;

VI. Establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas para garantizar la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y

VII. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Cuadro 6. Solicitudes de reconocimiento interpuestas por niñas, niños o adolescentes (NNA) no acompañados cerradas por "abandono"

Año de presentación de la solicitud ante la COMAR	Número de solicitudes cerradas por "abandono"
2013	4
2014	13
2015	22
2016	49
2017	207
2018	87
2019	101
2020	24
2021	2
Total	509

Fuente: solicitud de Acceso a la Información Pública 330011522000020 (febrero de 2022).

Cabe hacer notar que la COMAR dejó de registrar abandonos desde el 24 de marzo de 2020 debido a la pandemia por Covid-19, fecha en la que se implementó la una suspensión para eximir únicamente de la firma semanal a todo solicitante, manteniéndose la obligación de permanecer en la ciudad en la que inició el trámite.⁴

Respecto a las nacionalidades más representativas, como se detalla en el Cuadro 7, en el primer semestre de 2021, predominó la presencia de niñas, niños y adolescentes no acompañados provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica, principalmente de Honduras, además de países como Venezuela y Haití (COMAR, 2021).

⁴ El Art. 24 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece que “en caso de que el solicitante no se encuentre presentado ante el Instituto [Nacional de Migración], una vez que su solicitud haya sido registrada, deberá asistir semanalmente ante la Coordinación o el Instituto, el día que le sea señalado. Se considerará abandonado el trámite de solicitud cuando el solicitante no asista ante la Coordinación o el Instituto durante dos semanas consecutivas sin causa justificada. Una vez que se determine el abandono, el extranjero dejará de ser considerado como solicitante, lo cual deberá notificarse al Instituto o, en su caso, éste notificará a la Coordinación.”

Cuadro 7. Principales nacionalidades de origen de niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de la condición de refugiado/a en México, en 2021

País	Solicitudes recibidas
Honduras	905
Guatemala	106
El Salvador	89
Venezuela	78
Haití	53
Nicaragua	19
Ghana	11
Guinea	9
Colombia	6
India	3
Rep. Democrática del Congo	3
Cuba	2
Sierra Leona	2
Angola	1
Bangladesh	1
Belice	1
Benín	1
Congo	1
Mali	1
Perú	1
República Centroafricana	1
Togo	1
Total	1,295

Fuente: elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública 330011522000055 (junio de 2022)

Para entender la incidencia de los casos provenientes de Honduras, Guatemala y El Salvador, es importante considerar primero la cercanía geográfica y que se trata de una ruta migratoria histórica hacia Estados Unidos. De acuerdo con la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación, a partir de la década de 1990 “México comenzó a configurarse como un territorio de tránsito regular e irregular para personas migrantes provenientes, principalmente, de Guatemala, Honduras y El Salvador que buscaban ingresar a Estados Unidos. Al menos desde 2010, nueve de cada 10 personas migrantes en tránsito irregular han sido nacionales de alguno de esos países” (Panorama de la migración en México, S/F). Eventualmente, con la transformación de los flujos de carácter laboral a otros compuestos por desplazamiento forzado, aunado a los cambios en las políticas

inmigratorias estadounidenses cada vez más restrictivas, empezaron a incrementarse las solicitudes de refugio en México en los últimos años, como se ha venido indicando.

Otro dato importante es el número de casos que comparecieron ante una autoridad migratoria mexicana, en el que desde 2014 se incrementó el número de NNA acompañados y no acompañados, “al pasar de 11.2% en 2013 a 19.3% en 2017 [...] En el periodo 2014-2017, del total de NNA migrantes irregulares en tránsito, poco más de cuatro de cada 10, fueron no acompañados”. En 2017 fueron aprehendidos 7,430 NNA acompañados y 10,870 no acompañados, la mayoría provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras. Relacionando este último dato con el número de solicitudes de NNA no acompañados en ese año, que fue de 648 (Cuadro 5), vemos que representa 5.9 por ciento. Si bien este dato no es exclusivo de estos tres países, sirve como un referente aproximado de la cantidad de NNA no acompañados que buscan este tipo de protección en el país.

Se presentaba al inicio del apartado (Cuadro 3), el número total de solicitudes de la condición de refugiado/a por ciudades de recepción, en cuanto a estadísticas relacionadas específicamente con niñas, niños y adolescentes no acompañados, se registró que en 2020 hubo 546 solicitantes y en 2021 fueron 1,295.

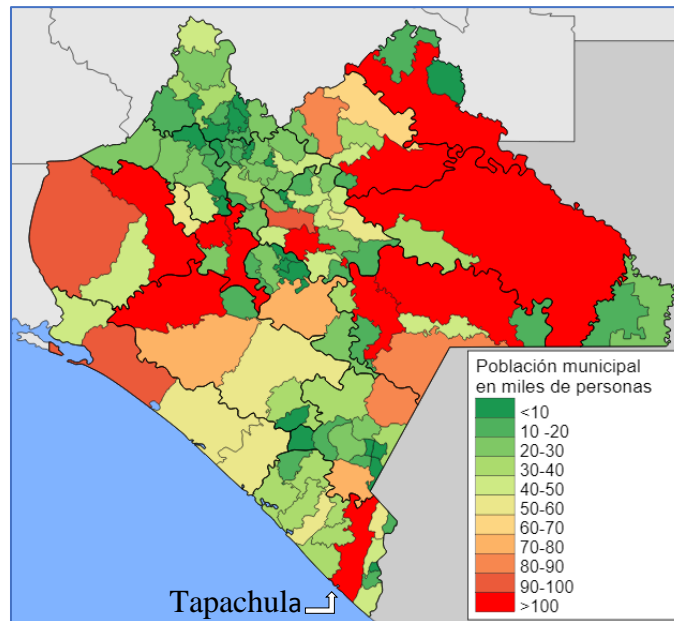
Cuadro 8. Solicitudes presentadas por NNA no acompañados por Oficina de Representación a nivel estatal, 2020-2021

Estado de oficina de Representación	Solicitudes 2020	Solicitudes 2021
Baja California	14	16
CDMX	88	176
Chiapas	352	785
Tabasco	70	277
Veracruz	22	41
Total	546	1,295

Fuente: elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública 330011522000055 (junio de 2022)

Entre las solicitudes de 2021, a través de la respuesta por parte del INAI fue posible conocer que 522 solicitudes se presentaron ante la Oficina de Representación en Tapachula. Debido a esta concentración de solicitudes, la investigación se centró en una dimensión geográfica local, al evaluar los procesos de integración en Tapachula.

Mapa 1. Población municipal de Chiapas, 2020



Fuente: Gobierno del estado de Chiapas, Secretaría de Hacienda. *Lineamientos para la Programación y Elaboración del Presupuesto de Egresos 2020 Capítulo XXVI Estadística de Población.*

Tapachula es la segunda ciudad más importante de Chiapas debido al tamaño de su economía y de su población, la cual asciende a 353,706 habitantes (INEGI, 2021). Se ubica a poco más de 37 kilómetros de Ciudad Hidalgo, localidad a las orillas del río Suchiate, uno de los puntos con mayor flujo de ingreso irregular a México, y es una de las ciudades en donde la población migrante se concentra para iniciar su travesía al interior del país. Debido a sus vías de comunicación y por ser la ciudad más grande del sur de Chiapas, existe una oferta laboral más grande que en el resto del sur del estado, abriendo la posibilidad para las personas en tránsito de emplearse temporalmente y reunir algo de capital para continuar su trayecto. Además, cuenta con presencia de agencias de Naciones Unidas como el Alto Comisionado para Naciones Unidas (ACNUR), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y organizaciones civiles que ofrecen orientación legal y apoyo a personas migrantes, lo que refleja las posibilidades en la ciudad de contar con asistencia. Asimismo, cuenta con una Oficina de Representación de la COMAR, una Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración (INM) y la estación migratoria Siglo XXI. A la vez, mediante el trabajo de campo se identificaron cinco albergues que acogen a NNA no acompañados: el Diocesano Belén, el Buen Pastor y El Buen Samaritano, estos de sociedad civil o de iglesias,

y el albergue del DIF municipal para niñas, niños y adolescentes y el albergue Viva México para niños y adolescentes, ambos de gobierno.

En 2021 Tapachula llegó a ser definida como “ciudad cárcel” en medios de comunicación, los que también describieron a la ciudad como “el embudo más grande de migrantes de América” (Reina, 2021) debido al número de personas que se encontraban en la ciudad a la espera de ser reconocidos como refugiados u obtener una visa humanitaria que les permitiera salir de la ciudad y transitar por el país de forma segura, evitando el riesgo de ser aprehendidos por elementos del INM y de la Guardia Nacional que se encontraban distribuidos en las inmediaciones de Tapachula.

En razón de lo anterior, por volumen e impacto, es importante evaluar los procesos de solicitud de refugio de NNA no acompañados en Tapachula, Chiapas, así como los recursos que aporta el gobierno y otros actores clave en sus procesos de integración cuando se otorga el reconocimiento: qué acciones se llevan a cabo para garantizar su seguridad, condiciones de acceso a servicios de salud, educación, alojamiento y esparcimiento. La evaluación se enfoca en la manera que se materializan estas acciones y cómo las vive la población objetivo, lo que se presenta en los capítulos de resultados.

1.3 Evolución de la normatividad relacionada con el refugio en México

Décadas antes de la publicación de leyes y reglamentos relacionados con el refugio en México se había establecido un aparato institucional que fue sentando las bases para su normatividad, principalmente a partir de la conformación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). La COMAR nació con la publicación del “Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los Refugiados Extranjeros en el Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados” (1980), integrada por la Secretaría de Gobernación y la Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social. En 1990, la dirección de la COMAR y la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos eran ocupados por el mismo representante, ello derivado de que, a partir de 1988, a la COMAR se le homologó a nivel de dicha Comisión (Ortiz Monasterio, 2011). En 2002, mediante la publicación del “Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas

y los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación”, se determinó que COMAR, como órgano desconcentrado, estaría adscrito a la oficina del subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

Por otro lado, la categoría de refugiado se incorporó en la Ley General de Población de 1974 mediante su reforma de 1990 (y en su Reglamento de 1992), al incluirlo como una *característica* de la calidad de no inmigrante en su artículo 42. Esta Ley ampliaba y precisaba la normatividad en torno a las calidades migratorias de los extranjeros, así como la definición de las características y procedimientos del Registro Nacional de Ciudadanos, la regulación del ingreso y salida de personas del país y la actividad de los extranjeros durante su estancia en territorio nacional, entre otras. En sus cláusulas estipulaba que se entendía que el refugio se otorgaba a aquellas personas que:

Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente *característica migratoria* (énfasis de la autora) aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar a esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal [sic] al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado (Art. 42, fr. VI).

Este reconocimiento de refugiado tomó la “definición ampliada” o “de Cartagena”, derivada de la Declaración de Cartagena de 1984. Además, la reforma a la Ley General de Población estipuló “expedir documentación a aquellas personas que se encontraban en territorio nacional necesitadas de protección del gobierno mexicano, particularmente de refugiados guatemaltecos asentados en el sur del territorio nacional” (Somohano, 2011: 84). Cabe señalar que la Ley no hace mención alguna de niñas, niños y adolescentes no acompañados.

En el año 2000 se reformó el Reglamento de la Ley General de Población para introducir la regulación de la admisión de extranjeros como refugiados bajo la característica

migratoria de “No Inmigrante Refugiado”. Ese mismo año México se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas de 1951 y su Protocolo de 1967. Con ello, a partir del “18 de marzo de 2002, por primera vez, el gobierno de México resolvió sobre las solicitudes de refugio que le habían sido presentadas” (Somohano, 2011: 86), tarea que había realizado el ACNUR desde 1982.⁵ Sin embargo, de acuerdo con Somohano:

Al contar con definiciones provenientes de dos fuentes distintas, en ocasiones las disposiciones en materia de refugiados resultaban contradictorias, pues mientras que la LGP [Ley General de Población] establece un procedimiento de naturaleza eminentemente migratoria, la Convención regula la figura de refugiado como un derecho humano de naturaleza constitutiva, es decir, una vez que una persona se encuentra en el supuesto de ley, automáticamente se convierte en refugiado y, en este sentido, es obligación de la autoridad reconocerle tal condición (Somohano 2021: 86).

Lo anterior fue resuelto en enero de 2011 con la publicación de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y con la publicación al año siguiente de su Reglamento, pues en el Art. 13 de esta Ley se establecieron todos los supuestos bajo los cuales una persona sería reconocida como refugiada en México, supuestos que conjugan elementos de ambas disposiciones, tanto de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados como de la Declaración de Cartagena.

En marzo de 2011 se publicó de manera complementaria el “Acuerdo por el que se delegan facultades para ejercer las atribuciones en materia de Refugiados y Protección Complementaria previstas en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; del Titular de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y del Titular del Instituto Nacional de Migración” (DOF, 2011).

En su versión original, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria señalaba que, durante el procedimiento, se tomarán las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, incluyendo niñas, niños y adolescentes. Indicando que cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en alguna estación migratoria, se valorarán las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias del caso, y que en el caso de niñas, niños y adolescentes deberá

⁵ En 1982, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) abrió su primera oficina de representación en México, a partir de un convenio con el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

determinarse su interés superior (Art. 20). En consonancia, el Reglamento de esta Ley en su reforma de 2012 dedica su capítulo III a los NNA no acompañados, precisando que tienen derecho a presentar una solicitud de reconocimiento, que el procedimiento se ajustará a su edad y madurez y que serán entrevistados por personas servidoras públicas capacitadas, quienes deberán determinar su interés superior. Además, señala que sus solicitudes serán atendidas de manera prioritaria, debiéndole proporcionar información clara y sencilla sobre el procedimiento (Art. 35).

En el Art. 36 de este Reglamento se establecen los elementos para la valoración del interés superior de niñas, niños o adolescentes no acompañados, procurándose lo siguiente:

- I. Obtener información sobre la localización de sus padres o quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad, así como las razones por las cuales se encuentran separados;
- II. Obtener la opinión de miembros de la familia, otras personas cercanas o instituciones involucradas con su atención;
- III. Identificar situaciones de riesgo de abuso o violaciones a los derechos del niño que pudieran presentarse;
- IV. Identificar alternativas de cuidado temporal, y
- V. Tomar en cuenta su opinión en las decisiones que le conciernen.

El Art. 37 del mismo Reglamento indica que, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 20 de la Ley, se determinará el interés superior de niñas, niños o adolescentes solicitantes que se encuentren en una estación migratoria, adoptando las medidas que mejor le favorezcan, incluida la canalización a una institución especializada que le proporcione atención y cuidados. El mismo artículo refiere que para dicha canalización podría ser solicitada la intervención del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia o del Distrito Federal. Sin embargo, no establece plazos para la canalización de los casos a instituciones especializadas, lo que se tradujo, en muchos casos, que los NNA no acompañados permanecieran en las estaciones migratorias hasta que sus casos obtuvieran una resolución por parte de la COMAR.

En el caso de los NNA no acompañados que hayan sido reconocidos como refugiados o que hayan recibido Protección Complementaria, la Ley contemplaba el mandato de adoptar medidas para brindar asistencia institucional a los refugiados y auxiliarlos para facilitar su integración al país, tomando en cuenta, entre otras cosas, si se trata de niñas, niños o adolescentes (Art. 54 de la Ley) y observar las medidas orientadas para su atención especial,

conforme a los estándares de protección y derechos que les corresponden (Art. 10 del Reglamento). En 2014 la Ley fue reformada y al ampliarse sus elementos normativos, adquirió el nombre de Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político⁶.

Por otro lado, en mayo de 2011 se publicó la Ley de Migración, vigente a la fecha. En 2018 se aprobaron reformas a la Ley de Migración que establecieron la no detención de niñas, niños y adolescentes migrantes en estaciones migratorias, estuvieran o no acompañados, y que la determinación de su interés superior sería responsabilidad de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, lo cual se reiteró en la reforma de noviembre de 2020, mediante el “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante” (DOF, 2020). Es decir, hasta la entrada en vigor de este Decreto, la infancia migrante pudo contar con la garantía jurídica expresa de que no permanecería en una estación migratoria durante la revisión de sus solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado/a.

Este Decreto reiteró la necesidad de contar con instalaciones que garantizaran las condiciones mínimas requeridas para atender debidamente a las NNA no acompañados, particularmente considerando sus necesidades de atención en materia de salud física y mental. La reforma también destacaba lo siguiente en cuanto a NNA acompañados y no acompañados:

- Los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes se regirán por los derechos y principios establecidos en la Constitución, los tratados internacionales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y demás disposiciones normativas aplicables en la materia.
- Previo al inicio de cualquier procedimiento migratorio (ya sea solicitud de refugio, repatriación, devolución, entre otros), se dará aviso inmediato a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente.
- En tanto la Procuraduría de Protección determina el interés superior de la niña, niño o adolescente y presenta al Instituto el Plan de Restitución de Derechos, toda niña,

⁶ Dada la naturaleza particular de los casos que se pueden enmarcar en el supuesto de asilo político, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la responsable de estudiar estas solicitudes, como lo indica el Cap. III de la Ley. En materia de refugio y protección complementaria, la SRE únicamente tiene la obligación de proporcionar información sobre el país de origen solicitada por la COMAR (Art. 40 del Reglamento de la Ley).

niño o adolescente será documentada como Visitante por Razones Humanitarias (la vigencia de esta autorización se extiende hasta que se concrete el acto administrativo migratorio que dicten las medidas de protección especial).

- En ningún caso se podrá devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a una niña, niño o adolescente sin que antes la autoridad competente valore si su vida, libertad o seguridad se encuentra en peligro.

Adicionalmente, otro de los elementos importantes de esta reforma a la Ley de Migración es que incluyó una conceptualización de niña, niño o adolescente migrante, así como niña, niño o adolescente migrante no acompañado que anteriormente no estaba dicha de manera explícita en el marco normativo en materia de infancia migrante. Una niña, niño o adolescente migrante es:

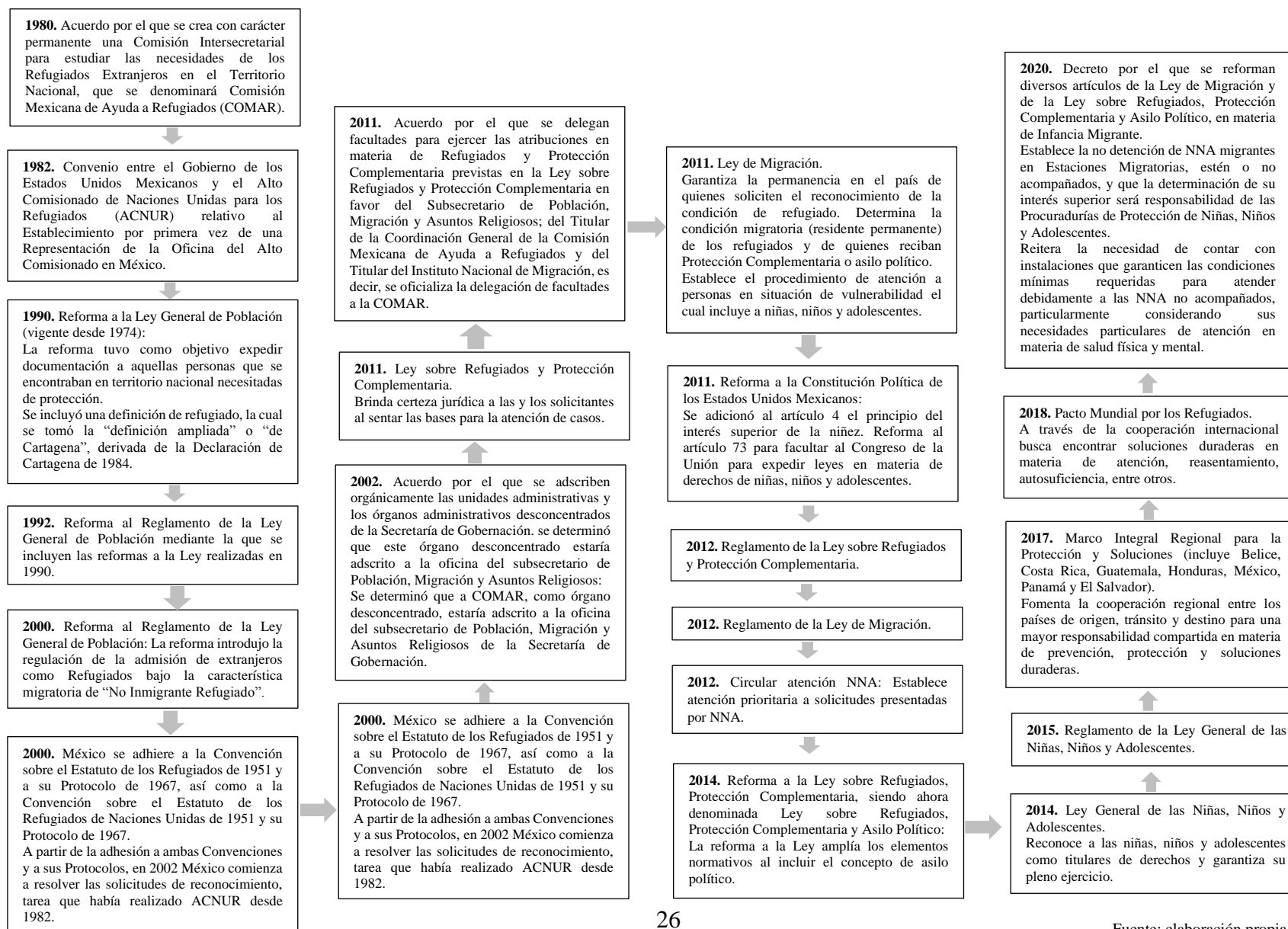
cualquier persona migrante, nacional o extranjera, menor de dieciocho años de edad. Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor a doce años, se presumirá que es niña o niño (Art. 3, fr. XIX).

Dentro de ese grupo de población migrante, se precisa que se considera no acompañado a “cualquier persona migrante menor de dieciocho años de edad que no se encuentra acompañada por la persona adulta que ejerce la patria potestad, que la tenga bajo su guarda y custodia, por su tutor o persona adulta bajo cuyos cuidados se encuentre habitualmente por costumbre” (Art. 3, fr. XX).

En este desarrollo de reformas normativas y debido al incremento en el volumen de las solicitudes de la condición de refugiado/a por parte de NNA acompañados y no acompañados, en febrero de 2021 el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) firmó “convenios de colaboración con los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de cada entidad en materia migratoria a favor de niñas, niños y adolescentes”, en concordancia con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014), la Ley de Migración (2011, reforma 2018) y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011). A partir de ello, la COMAR y el SNDIF han implementado nuevas estrategias para atender sus respectivas funciones en materia de atención a la infancia migrante, como la creación de un Grupo de Trabajo de Coordinación

para la Protección y Atención de NNA no Acompañados en Contexto de Migración. Adicionalmente, la COMAR, con el apoyo del ACNUR, incrementó el número de sus Oficinas de Representación a lo largo del país, pasando de tres en 2013 (CDMX, Tapachula, Chiapas; y Acayucan, Veracruz) a seis en 2021 (Tijuana, Baja California; Palenque, Chiapas; y Tenosique, Tabasco), así como oficinas de representación y enlace (Saltillo, Coahuila; Monterrey, Nuevo León; y Guadalajara, Jalisco) (COMAR, 2022). Asimismo, de acuerdo con las redes sociales de la COMAR, se han llevado a cabo “mesas de trabajo” entre los gobiernos estatales y municipales, así como la sociedad civil organizada.

Esquema 1. Síntesis de los principales cambios legislativos en materia de refugio en México, 1980-2020



En 2021, México firmó el Pacto Mundial sobre los Refugiados y, considerando los principales países de origen o de residencia habitual de las personas solicitantes en México, adoptó, junto con Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, la Declaración de San Pedro Sula (2017), para trabajar de forma conjunta en la implementación del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), proceso al que se había sumado El Salvador en 2019 (ACNUR, 2021).

Aunada a la presencia en México de oficinas de representación del ACNUR, UNICEF y OIM, es también importante destacar el trabajo e incidencia de la sociedad civil para garantizar a las personas solicitantes y a las personas que ya fueron reconocidas como refugiadas el respeto a sus derechos y a sus garantías procesales, lo cual se refleja en el trabajo diario de organizaciones como Asylum Access México, Sin Fronteras y la Clínica Jurídica para Refugiados Alaíde Foppa de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, entre muchas otras.

En función de esta revisión contextual de la situación empírica normativa en México en relación con el refugio, se observa que el país ha brindado protección internacional a niñas, niños y adolescentes no acompañados históricamente; sin embargo, dado el incremento en las solicitudes de reconocimiento en los últimos años y el número que efectivamente recibe el reconocimiento, es necesario evaluar el debido cumplimiento de lo estipulado en el marco normativo vigente, principalmente el principio del interés superior tomando en cuenta las necesidades específicas de cada caso.

Asimismo, es importante considerar que muchas de las reformas al marco normativo en materia de infancia migrante han respondido a la importancia de atender debidamente a esta población, particularmente atendiendo el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos y diversas necesidades etarias (acceso a la educación y salud, derecho a vivir una vida libre de violencia, entre otros), reformas que han sido impulsadas también desde la sociedad civil y por organismos internacionales. Sin embargo, lo que garantizará su consolidación es el cumplimiento de las reformas a las leyes y reglamentos por parte de las autoridades.

CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL DE LA INFANCIA MIGRANTE Y EL REFUGIO

El objetivo de este capítulo es presentar un breve marco conceptual y de referencia que permita abordar el tema de la niñez y la adolescencia migrante no acompañada que requiere de protección internacional, específicamente de refugio en México. Para ello, se abordan los conceptos de infancia y los enfoques de vulnerabilidad y agencia, así como el proceso de refugio.

2.1 Conceptualización de la infancia

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), establece en su Art. 1 que "para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". Por su parte, de acuerdo con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), el término niño "fue utilizado para dirigirse a niñas, niños y constantemente era válido aplicarlo en adolescentes. La Convención reconoce la obligación del Estado, las instituciones y la participación activa de la sociedad en general para la plena garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes" (CONAPRED/SIPINNA, 2022), con lo que vino a modificar el paradigma de la infancia, vislumbrando una nueva noción de la figura de la niñez y de la adolescencia como sujetos de derechos, es decir, como personas activas titulares de sus derechos, "la expresa y reiterada atribución de derechos a los niños por sí, a los niños como personas" (Gaitán Muñoz, 2006: 72). Si bien la Convención aportó esta perspectiva clave en la búsqueda por visibilizar los problemas que afectan a las personas menores de edad estableciendo bases y mecanismos apropiados para abordar su resolución, se le ha criticado porque sigue mostrando de cierta manera una concepción adultocéntrica y una visión occidental (Gaitán Muñoz, 2006). Es adultocéntrica en tanto se establecen "relaciones de poder asimétricas que promueven el ejercicio de poder como dominación de las personas adultas hacia niñas, niños y adolescentes" (CONAPRED/SIPINNA, 2022: s/p), lo que resulta en la dificultad de reconocer el principio del interés

superior del niño en caso de contraponerse a lo que el adulto considere conveniente para NNA. Esta perspectiva implica una convicción del adulto de considerarlos como personas capaces de evaluar su situación en movilidad y tomar decisiones, impactando, como se explica en el último capítulo, en deficiencias en la capacitación de personal y en el ejercicio de sus funciones. De tal manera que “en el complejo entramado de relaciones sociales que establecen los adultos con la población infantil, intervienen las maneras como los representan con características determinadas, con necesidades y problemas determinados, y en consecuencia, los adultos actúan sobre la infancia según sus percepciones, aspiraciones y conocimientos” (Alzate, 2013: 118).

Desde una visión sociológica amplia, encontramos que:

la infancia es una forma particular y distinta de la estructura social, constituyendo no una fase transitoria de la vida, sino una categoría social permanente, histórica y cultural, que tiene los rasgos de una minoría clásica, siendo objeto de tendencias hacia la marginalización y la paternalización [...] Los niños se ven como co-constructores de la propia infancia y de la sociedad, no simples sujetos pasivos de determinaciones estructurales, si bien su estatus de dependencia de los adultos repercute en su invisibilidad social. Por ello debe tenerse en cuenta cómo experimentan sus vidas y sus relaciones sociales, estudiando estos aspectos por sí mismos (Gaitán *et al*: 46).

Al recurrir entonces a la sociología de la infancia para entender la manera de conceptualizar a niñas, niños y adolescentes no acompañados, encontramos tres enfoques pertinentes de traer a cuenta siguiendo a Pávez Soto (2012): el estructural, el constructivista y el relacional.

- Enfoque estructural. Asume a la infancia como un fenómeno social y la reconoce como una forma particular y distinta de la estructura social de cualquier sociedad; una categoría social permanente pero una categoría variable histórica y social y de minoría clásica, sujeto de tendencias de marginalización y paternalización. Además, considera que la infancia está expuesta a las mismas fuerzas que las personas adultas (económica e institucionalmente) aunque de modo particular y que la dependencia estipulada en las niñas y los niños tiene consecuencias para su invisibilidad en las descripciones históricas y sociales.
- Enfoque constructivista. Ve a la infancia como una construcción social. Reconoce el carácter natural (biológico) de la infancia, pero integrado en un contexto social y cultural. La infancia es una variable del análisis social que debe ser entendida junto

con otras variables como el género. Además, esta perspectiva indica que “las niñas y los niños son y deben ser vistos como agentes; es decir, como actores sociales que participan en la construcción y determinación de sus propias vidas, de quienes les rodean y de las sociedades en que viven. Las niñas y los niños no son objetos pasivos de la estructura y los procesos sociales” (Pávez Soto, 2012: 94).

- Enfoque relacional. Para este enfoque la infancia es una “generación con un estatus y una posición de poder determinada”, es decir, hay “relaciones generacionales de poder y negociación” (Pávez Soto, 2012: 97), cada una con una dimensión individual y otra social. El enfoque refiere que se debe de considerar el “punto de vista de los niños”, para entender cómo experimentan y entienden sus vidas y sus relaciones sociales, por lo tanto, sus experiencias producen conocimiento, el cual debiera ser considerado para el reconocimiento de sus derechos.

En el proceso que se estudia en esta investigación es posible advertir la manera en que niñas, niños y adolescentes en movilidad no acompañada se ubican en estas dimensiones: desde lo económico como personas en condiciones desfavorables que los hacen salir de sus lugares de origen en busca de mejoras a su bienestar, y cuando la movilidad la realizan sin padres, entonces se encuentran en un estadio social y cultural que los cuestiona y que desde esas relaciones de poder, suelen quedar reducidos a decisiones de terceros, en este caso del Estado. En términos de política pública, esto refiere a la necesidad de comprender a NNA más allá de un “público objetivo”, reconociéndolos “como actores y protagonistas de sus vidas, [lo que] ofrece la oportunidad de posicionarse ante sus intereses, identificar sus expectativas y demandas y desarrollar su autonomía frente a los demás actores sociales” (Voltarelli, Gaitán y Leyra 2018: 292). Así, “la determinación de la edad debe tomar en cuenta no solo el aspecto físico del individuo, sino también su madurez psicológica. Y que la evaluación debe realizarse con criterios científicos, seguridad e imparcialidad, atendiendo al interés del NNJ [niño, niña y jóvenes] y a consideraciones de género, evitando todo riesgo de violación de su integridad física y respetando debidamente su dignidad humana” (Ortega-Velázquez, 2019: 172).

En vista de lo anterior, este trabajo considera a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y que en condiciones particulares como lo son los procesos de movilidad

autónoma -o al menos independiente de tutores-, así como el hecho de expresar su derecho de acogerse a la posibilidad del refugio, se requiere desarrollar un proceso de atención especializado. Otro aspecto importante es reconocer que los NNA no acompañados se encuentran de alguna manera en estados marginales de atención en México y aún bajo una perspectiva finalmente paternalista, elementos que, en este caso se relacionan con el diseño del marco legal mexicano vigente, el cual coloca al Estado como autoridad central sobre las vidas de estas niñas, niños y adolescentes no acompañados, creando por tanto tensiones entre el pretendido reconocimiento como sujetos de derecho que sustenta la legislación mexicana y el desfase que presenta el entramado institucional gubernamental, al que se le observa en vías de concretar el diseño de una política pública para este grupo de población en movilidad que pretende acogerse a la protección internacional en el país.

2.2 Vulnerabilidad y agencia, dualidad de la condición de no acompañado

Considerando que niñas, niños y adolescentes son sujetos que ejercen su capacidad de agencia, así como la importancia de escucharles y asumirles como actores sociales, se considera fundamental conocer sus experiencias de primera mano para entender la manera que se aplica en los hechos el marco normativo vigente y cómo asumen sus propios procesos de integración local. Gaitán Muñoz recuerda que “la experiencia de ser niño (o niña, o adolescente) varía de hecho de acuerdo con las condiciones determinantes de ese tiempo y lugar, y también las percepciones adultas de infancia varían de acuerdo con factores culturales, sistemas de creencias y formas de pensamiento dominantes” (2010: 31).

En relación con NNA no acompañados se encuentra tanto la agencia como la vulnerabilidad en su comprensión y estudio de sus circunstancias. La vulnerabilidad “se trata de un conjunto de características no idiosincráticas que generan debilidad, desventaja o problemas para el desempeño y la movilidad social de los actores (sean estas personas, hogares o comunidades) y que actúan como frenos u obstáculos para la adaptación de los actores a los cambiantes escenarios sociales” (Rodríguez Vignoli, 2001: 18). Mientras que, desde la psicología social comunitaria, vulnerabilidad “alude a un conjunto de vínculos frágiles que los sujetos, los grupos y las comunidades desarrollan en relación al trabajo, a las relaciones sociales y a las capacidades de agencia, es decir, al ejercicio de la ciudadanía a

través de la vida política” (Lenta y Zaldúa, 2020: 1). También es necesario acotar que en 2010 la Norma Oficial Mexicana correspondiente a prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad estableció que, en términos de asistencia social, se considera vulnerabilidad “como la condición multifactorial por la que se enfrentan situaciones de riesgo o discriminación, que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por tanto, requieren de la atención del gobierno y sociedad para lograr su bienestar” (NOM-EM-001-SSA3-2010, 2010), añadiendo que la vulnerabilidad puede también generarse a partir de la pobreza o por condición de género, raza, cultura o edad. En la legislación migratoria mexicana se alude a la vulnerabilidad precisamente como una condición y se habla de restitución de derechos, siendo el refugio un posible camino para ello.

En este sentido, es importante recoger el concepto de agencia, el cual apela a la capacidad y disposición para actuar en función de los propósitos individuales y colectivos e implica responsabilidad en la toma y ejecución de las decisiones (Alkire, 2008, como se citó en Domínguez y Contreras, 2017). En el caso específico de las niñas, niños y adolescentes la agencia involucra también la comprensión de su entorno y realidad, pues encontramos que esta “reconoce la capacidad de niños y niñas, como sujetos actuantes, de conocer y comprender los parámetros morales que constituyen el marco normativo en el cual se desenvuelven sus vidas, de definir y evaluar sus acciones en este marco y de actuar y dar cuenta de su acción, aspirando a ser parte en los procesos e influir en el curso de sus interacciones con los adultos [...] Además, un claro compromiso hacia el orden social y altas expectativas de participación. Es decir, que poseen el conocimiento y los recursos para la acción, así como la capacidad reflexiva del agente” (Pavez Soto y Sepúlveda, 2019). Aunado a ello, en el caso particular de adolescentes no acompañados, estos se reconocen y actúan como agentes y su realidad social influye en su proyecto migratorio que toca a su familia en diversas dimensiones, y a la propia familia tanto si participa o no en este proyecto migratorio, posiciones que se reflejan en sus estrategias (Silva, 2019). A partir de estos elementos se visibiliza entonces la capacidad de una niña, niño o adolescente de tomar decisiones sobre su vida de acuerdo con sus necesidades más apremiantes.

Otra postura refiere que “si bien se puede argumentar que la edad en sí misma no es motivo para tratar niños de manera diferente, se puede decir que la edad es utilizada como

correspondiente a experiencia o a un estado de la infancia que requiere un tratamiento marcadamente diferente. Entonces, para justificar el aumento de los estándares paternalistas que se aplican a los niños, se debe demostrar que la infancia es lo suficientemente diferente desde la edad adulta y que esta diferencia importa” (Divers, 2013: 228). Sin embargo, Divers también refiere que no es posible inferir que NNA tendrán la misma capacidad de elección simplemente sobre la base de que tienen la misma edad, por lo que es importante que se considere la función de la capacidad de cada individuo dadas las diferentes infancias que los sujetos de estudio pueden experimentar y las experiencias en la toma de decisiones que ello conlleva.

2.3 El refugio como efecto de exclusión y como posibilidad de inclusión

Para discutir el refugio en México utilizamos tres postulados de Escalona (1995):

- a) Los éxodos contemporáneos de refugiados como un fenómeno global. Relación con los intensos y crecientes desequilibrios internacionales.
- b) Los éxodos de refugiados como un fenómeno estructural: las raíces históricas de las crisis actuales.
- c) La política de asilo occidental como factor determinante del desarrollo de los flujos migratorios de refugiados (Escalona, 1995: 75-77).

Es decir, parafraseando a la autora (1995), en primer lugar, la afluencia de refugiados está estrechamente relacionada con las crecientes desigualdades internacionales y con la multiplicación de los conflictos que generan éxodos de población. En el caso de NNA centroamericanos, esto hace referencia a la manera en que la pobreza se relaciona con zonas marginales en las que prolifera la violencia generalizada y la violencia proveniente de pandillas que provocan la decisión de salir del país de origen ante el temor de perder la vida. En segundo lugar, los actuales éxodos de refugiados suelen derivar de conflictos cuyas raíces se hunden en el pasado, como las guerras civiles en Centroamérica que motivaron rutas migratorias con más de cuarenta años de existencia. El tercer punto identifica al entramado de políticas de asilo (en el entendido de que Escalona equipara este concepto a refugio) como fundadas no precisamente en el interés de quienes solicitan el reconocimiento, sino en

función de la conveniencia para el país receptor. En el caso de México, se advierte esta situación, fungiendo como país de contención de la migración hacia Estados Unidos. Así:

los Estados y organismos internacionales vinculados al refugio continúan dividiendo en dos a los individuos que se movilizan: por un lado, las víctimas de eventos impredecibles y que, por tanto, merecen protección internacional; por el otro, aquellos emprendedores que deciden dejar sus zonas de origen buscando una mejora económica individual o familiar, con una decisión voluntaria y cuyo tratamiento no es de protección, sino de regularización administrativa (Gómez y Espinosa, 2020: 33).

En razón de estas dos posturas, la discusión del refugio se centra en la población susceptible de recibir protección internacional, en particular de las niñas, niños y adolescentes no acompañados que buscan ser reconocidos como refugiados y aquellos que ya recibieron dicho reconocimiento. En este sentido, es necesario destacar algunas posturas académicas que hacen énfasis en la necesidad de crear modelos de atención integral y modificar la perspectiva de la vulnerabilidad en el marco normativo, pues en el país existe “una concepción institucional y jurídica que minoriza a las y los adolescentes y tiende a anular su capacidad de agencia” (París, 2018: 5). Para ello es necesario “un cambio en la concepción de la adolescencia migrante no acompañada que reconozca a los adolescentes como sujetos de derechos” (París, 2018: 5). Este enfoque también sirve de referencia para el presente trabajo, particularmente en lo que respecta a los procesos de atención a adolescentes, lo cual permitirá evaluar los procedimientos e identificar alternativas de atención bajo una doctrina integral.

Además, es necesario considerar que “las tensiones entre la necesidad de protección, de un lado, y las exigencias de seguridad y control de la migración irregular, de otro lado, hacen que NNJ [niños, niñas y jóvenes] migrantes irregulares se encuentren entre dos ámbitos normativos radicalmente opuestos: uno incluyente de protección, referido a la protección internacional de los derechos del niño; y otro excluyente de control, referido a las políticas nacionales de control de la migración irregular” (Ortega-Velázquez, 2019: 168).

A pesar de lo anterior, también resulta necesario considerar que el refugio también implica la posibilidad de integración al país de acogida. Para ello, por ejemplo, desde 2012 la COMAR ha promovido acciones de protección que incluyen la firma de un convenio con la Secretaría de Salud para garantizar el acceso gratuito a servicios de salud de todas las personas migrantes, capacitación al personal de las oficinas de registro civil estatales para garantizar el derecho a la inscripción del nacimiento de niñas y niños en contextos de asilo o

protección internacional, capacitación para facilitar los procesos de inscripción, revalidación y equivalencias de educación primaria y secundaria. La COMAR también ha establecido convenios y alianzas para coordinar acciones sistemáticas con organizaciones de la sociedad civil para prestar asistencia social y promover la integración (Arias, Coria y Villareal, 2016: 50-51); por ello la importancia de recuperar en el diseño legislativo medidas claras para ejecutar estas y otras acciones en materia de salud, educación y acceso a la identidad, y garantizar los recursos para su implementación y continuidad.

No obstante las acciones anteriormente descritas, también es necesario rescatar que muchas de ellas se ven minadas de origen ante la “violencia legal”, la cual se entiende como “los efectos que las legislaciones incorporaran en sus textos; los cuales al mismo tiempo que pretenden proteger derechos y procurar el bien general, incrementan las prácticas que dañan a un grupo social en particular y posibilitan varias formas de violencia en contra del grupo al que van dirigidas” (Torre-Cantalapiedra, 2019: 98). En el caso particular de niñas, niños y adolescentes este aspecto es determinante, particularmente cuando no se encuentran acompañados, pues gran parte del diseño de leyes e instituciones en México está orientado a la atención a personas mayores de 18 años o, en todo caso, condicionado al acompañamiento de un padre o tutor, lo que dificulta que la materialización de cualquier acción orientada a la integración de esta población.

Por todo lo ya descrito, los conceptos de adultocentrismo y vulnerabilidad nos permiten identificar una relación de dominación del “mundo adulto” sobre la niñez y la adolescencia, dominación más patente en los casos de quienes no están acompañados, limitados en términos legislativos a una tutoría del Estado que se afana en reconocerlos como necesariamente dependientes de tutela.

Además, a partir de estos elementos recogidos en este capítulo, aun sin abundar en las particularidades del marco legal mexicano vigente, encontramos que, en la dificultad de reconocer la capacidad de agencia de todas las personas menores de 18 años, el Estado se asume a sí mismo como único protector e ignora elementos objetivos y subjetivos que permiten a estos individuos llevar vidas autónomas. Es decir, los futuros de estas niñas, niños y adolescentes sujeta a su categoría etaria. Por ello es necesario reconocer a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, considerando sus necesidades particulares, sus opiniones y puntos de vista. Este capítulo también nos ayuda a entender que existe una

concepción histórica general sobre infancia fuertemente enlazada con una visión de vulnerabilidad atribuible a la edad de las personas, la cual, pareciera, se rehúsa a abrazar una posición de apertura respecto a la capacidad de agencia de las personas, la cual parte de la responsabilidad en la toma de las propias decisiones y no de la edad, elemento que se puede asumir como subjetivo en tanto no es posible medirlo en cada caso. Sin embargo, en la actualidad, el diseño de marcos legales y programas de atención a niñas, niños y adolescentes debe de considerar estos elementos en tanto las y los sujetos interesados así lo requieran.

CAPÍTULO 3. FUNCIONES GUBERNAMENTALES E INTERGUBERNAMENTALES PARA LA ATENCIÓN DE NNA EN MOVILIDAD

En primer lugar, se señala que no existe propiamente un programa de atención para NNA en condición de no acompañados que sean solicitantes de refugio o refugiados en México. Actualmente, lo más cercano a una política de atención de niñas, niños y adolescentes en movilidad se estableció el 30 de abril de 2019 con la creación de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y solicitantes de la condición de refugio, producto de un acuerdo del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Esta Comisión estaría representando un procedimiento y logística de atención más desarrollada que en la normatividad en materia de NNA no acompañada solicitante de refugio, por lo que sería una de las acciones más cercanas a una política pública en la materia. Su objetivo es:

la definición de la Política Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugio, a efecto de coordinar las estrategias y acciones necesarias para garantizar el ejercicio, respecto y protección de los derechos humanos de este sector, tomando como premisa el cumplimiento del interés superior de la niñez, conforme lo mandatado en la Convención sobre los Derechos del Niño, y la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y sus respectivas Leyes Estatales y demás disposiciones aplicables (Numeral primero del Acuerdo SIPINNA/03/2019).

Dicha Comisión es coordinada por la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración y su Secretaría Técnica la tendrá la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. De acuerdo con el numeral segundo del Acuerdo, la Comisión está conformada por dependencias de la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, INM, COMAR y la Unidad de Política Migratoria); la Secretaría de Bienestar (Instituto Nacional de Desarrollo Social), la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y su Procuraduría Federal de Protección de Niñas, niños y Adolescentes, el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Conferencia Nacional de Gobernadores, el Consejo Nacional para Prevenir La Discriminación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas,

la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y otras representaciones en el Senado de la República y la Cámara de Diputados en materia de derechos humanos de NNA y migración.

También contempla en su estructura la participación de organismos internacionales como ACNUR, UNICEF, OIM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

3.1 Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración

En el mismo documento en el que se establece la creación de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y solicitantes de la condición de refugio, se aprobó en lo general una “Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración” (SIPINNA, 2020). Esta Ruta, diseñada con la asistencia técnica y el acompañamiento de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, UNICEF, el ACNUR y la OIM, indica que tiene como objetivo “garantizar los derechos de NNA en situación de migración, a través de la articulación y colaboración de las instituciones encargadas de su protección identificando sus trechos de responsabilidad y acordando la forma en que deben coordinarse para lograrlo”, por lo que “fue diseñada desde un enfoque de protección de derechos de NNA” (SIPINNA, 2020) y está orientada para atender a NNA acompañados, NNA no acompañados extranjeros, así como a NNA mexicanos deportados de Estados Unidos.

De acuerdo con el documento, la Ruta considera como ejes transversales el interés superior de la niñez como consideración primordial, el principio de no devolución, el principio de seguridad jurídica y debido proceso, el principio de autonomía progresiva, de participación, el principio de unidad familiar, el principio pro-persona, enfoque de género, enfoque comunitario, enfoque psicosocial, enfoque diferencial y especializado, no detención, igualdad sustantiva, no discriminación, inclusión, interculturalidad y reconocimiento de la diversidad lingüística (derecho a contar con un intérprete o traductor), acceso a una vida libre de violencia, accesibilidad, e interseccionalidad respeto a la diversidad sexual.

Adicionalmente, es importante agregar que en mayo de 2019 se presentó y está en vigor la “Política Nacional de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y

Solicitantes de la Condición de Refugiado (2019-2024)” para ser la “base para la coordinación y ejecución de las estrategias y acciones de la Comisión para garantizar los derechos humanos de este sector” (2019: 3). Es decir, su población objetivo son las niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados y no acompañados y solicitantes de la condición de refugiado, así como de nacionales retornados. Esta “política nacional” recoge muchos elementos ya referidos en la Ruta, sin embargo, un elemento importante a destacar es que indica que su contenido se alinea a una “política migratoria” que se “sostiene sobre siete pilares que conjugan su implementación y gestión: la responsabilidad compartida; la movilidad y migración internacional segura, ordenada y regular; la migración irregular; el fortalecimiento institucional; la protección de connacionales en el exterior; la integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional; el desarrollo sostenible.” Además de alinearse a la “promoción de la movilidad de las personas de manera segura, ordenada y regular, dejando atrás los criterios de contención y seguridad nacional”.

A pesar de lo anterior, el documento indica que la política también se alinea a la “modernización tecnológica del registro de personas en movilidad con información biométrica, debidamente reservada, para permitir la seguridad del ingreso, tránsito, permanencia y salida del territorio nacional”. Esta política tiene 4 ejes estratégicos: 1) Ruta de Protección; 2) promoción de derechos de la niñez en situación de migración; 3) promoción de cuidados familiares y residenciales para niñas, niños y adolescentes en situación de migración, alternativos al alojamiento en estaciones o centros de control migratorio y, 4) fortalecimiento institucional, a través de modificaciones legislativas, suficiencia presupuestal y capacidades operativas de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

Esta política nacional se desprende la Comisión de Migración, la cual tiene el objetivo de “definir la Política Nacional para la Protección de NNA Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, a efecto de coordinar las estrategias y acciones necesarias para garantizar el ejercicio y respeto de los derechos humanos de este sector, tomando como consideración primordial el interés superior de la niñez” (2019). Además, una de las principales acciones de la Comisión ha sido la socialización de la Ruta entre las autoridades estatales y municipales.

Cabe señalar que en 2011 también se presentó el Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad, el cual tiene el

objetivo de “hacer frente a la situación actual de niñas, niños y adolescentes en situación de migración y solicitantes de la condición de refugiado, en el contexto de los desafíos surgidos de la reforma en materia migratoria. El Plan se ha construido como un esfuerzo estratégico para coordinar y articular al sector público y social en la protección de niñas, niños y adolescentes y en los retos migratorios presentes” (2022: 7). El Plan se integra por dos componentes rectores:

- Acciones estratégicas. Estas acciones tienen un enfoque de seguridad humana y gobernabilidad, y derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Además, en su diseño consideran un enfoque, estrategia, temas, fundamentos jurídicos, acciones, metas, actores participantes y una calendarización específica. Algunas acciones son:
 - Coordinación de datos estadísticos sobre la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes y solicitantes de la condición de refugiado.
 - Inclusión de acciones diferenciadas para la primera infancia, acciones para la flexibilidad en el acceso a los servicios educativos, acciones de coordinación para la capacitación de autoridades a fin de cumplir una efectiva protección de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.
- Órganos colegiados. En este componente se busca el impulso a la creación, instalación y operatividad de Comisiones Estatales en materia migratoria a fin de institucionalizar y hacer sostenible el tema de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad en las entidades federativas.

La diferencia entre este Plan y la Ruta es que el primero “es un proyecto que propone vías de coordinación y articulación interinstitucional para enfrentar retos migratorios, predominantemente aquéllos surgidos por el Decreto de Reforma a la Ley de Migración y la Ley de Refugio, e incluso una de sus acciones es el fomento a la implementación de la Ruta de Protección por parte de las entidades federativas” (SIPINNA, 2022: 9). Por otro lado, la Ruta, creada antes de la publicación del Decreto, “es un documento que realiza una sistematización de la distribución de atribuciones de autoridades contenidas en ley” (SIPINNA, 2022: 9). Cabe señalar que el Plan se encuentra en una fase de propuesta y en proceso de revisar mecanismos para su implementación que iniciaron en los primeros meses de 2022, por lo que no fue posible considerarla como fuente para indicadores y categorías, si

bien era necesario mencionarla al formar parte de las iniciativas hacia una política pública en la materia.

De ahí que para esta investigación se considere que la Ruta es una iniciativa cercana a un programa gubernamental en la medida que busca establecer procesos de atención, parte del marco legal -con la reserva que se publicó antes del Decreto de armonización de noviembre de 2020, pero que contiene observaciones importantes en materia de derechos-, además de contemplar una serie de obligaciones de dependencias en diversos órdenes de gobierno y especificar la manera que deberán abordar dichas obligaciones. Sin embargo, no se considera propiamente una política pública, ya que omite en su estructura (al menos no aparece en la información pública disponible), que se fundamente en un diagnóstico y en un análisis que sustente las acciones a desarrollar. Tampoco fue posible encontrar información del presupuesto asignado para la Ruta (recursos económicos, materiales y/o humanos, entre otros) requeridos para el debido ejercicio de toda política pública y programa.

La Ruta establece las siguientes etapas de atención a NNA no acompañados:

0. Monitoreo de movimientos migratorios y preparación.
 1. Ingreso al territorio, detección de NNA y medidas urgentes.
 2. Determinación del interés superior por parte de la Procuraduría de Protección de NNA.
 3. Restitución de derechos por parte de las instituciones ejecutoras.
 4. Preparación y transición para la vida independiente.

La llamada etapa 0 es una fase de evaluación y planeación (Esquema 2) que busca que a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Instituto Nacional de Migración (INM), y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SE-SIPINNA) se monitoreen los flujos migratorios, las características de las personas que los integran y las medidas para la protección de los derechos de NNA no acompañados, así como las causas que los motivan a emigrar y las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran.

Entre los puntos más significativos de esta etapa, se encuentra que existe una previsión por parte de la Coordinación Nacional de Protección Civil para coordinar acciones en materia de protección civil ante una posible entrada masiva de personas, así como adecuar alberges temporales (con espacios especiales para NNA no acompañados) y gestionar sus

insumos, siempre en coordinación con todas las autoridades. Asimismo, es interesante que la Secretaría de Educación Pública (SEP) se encargue de sensibilizar a personal docente, NNA, padres de familia y comunidad escolar sobre la problemática que viven NNA en contextos de movilidad, un aspecto regularmente poco atendido, pero muy pertinente, sobre todo en ciudades como Tapachula, Chiapas, en donde los residentes, si bien acostumbrados a convivir con las personas migrantes, en los últimos años la interacción se ha tornado tensa por los grandes volúmenes, la contención y el atrapamiento en la ciudad.

Esquema 2. Etapa 0 – Monitoreo de movimientos migratorios y preparación

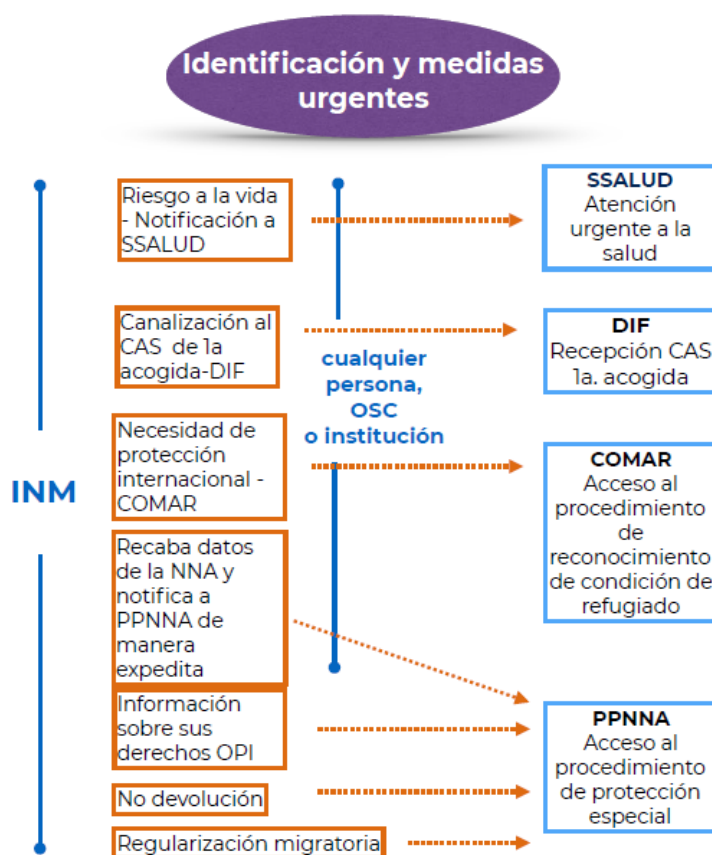


Fuente: Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración (2020).

En la Etapa 1 (Esquema 3), al identificar el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados (NNANA) como posibles solicitantes de refugio en México, el INM notifica a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA) y continúa la atención a través de al menos nueve dependencias de gobierno, como lo señala el Esquema 3. Otras medidas incluyen implementación de estrategias de contención psico-emocional y se contempla atender las particularidades del grupo de población por orientación sexual y origen étnico, escolaridad y cierto tipo de discapacidad: la diversidad sexual de la comunidad LGBTQI+, garantizar el acceso a un traductor en su lengua materna cuando se trate de NNA indígenas, extracontinentales o hablantes de un idioma distinto al español, o interpretación en caso de discapacidad auditiva, así como pautas para garantizar el derecho a la no discriminación en el caso de que NNA sean analfabetas o cuenten con bajo nivel de escolarización

En caso de que NNA sean víctimas de algún delito o de posible violación de algún derecho humano en territorio nacional, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA) y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) se coordinan con las autoridades locales competentes para ello. En los casos que se determine que NNA no acompañados han sido víctimas de cualquier tipo de delito, el INM otorgará la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH). Al respecto, de acuerdo con el Boletín estadístico anual 2021 de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, en dicho año el INM expidió un total de 87,174 TVRH, de las cuales 252 se otorgaron a NNA no acompañados, lo que representa menos del uno por ciento del total de tarjetas (UPMRIP-COMAR, 2022).

Esquema 3. Etapa 1 – Ingreso al territorio, detección de NNA y medidas urgentes



Fuente: Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración (2020).

La Etapa 2 de Determinación del interés superior por parte de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, busca el cumplimiento del Art. 3 de la Convención sobre los derechos del Niño que “otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada”. De acuerdo con el Art. 2 de la Ley General de Derechos de NNA, es indispensable considerar su interés superior atendiendo a su opinión de acuerdo con la edad, desarrollo evolutivo, cognitivo y madurez. En cada caso, la PPNNA correspondiente debe contar con los materiales y las herramientas necesarias - adecuadas a la edad, identidad lingüística y grado de alfabetización- de NNA para garantizar la plena comprensión del proceso que se está llevando a cabo, así como para garantizar que puedan expresar su opinión y que ésta será tomada en cuenta. Las condiciones de seguridad y bienestar, la unidad familiar, su salud mental y física o cualquier otra necesidad especial que presente, entre otros factores, también tienen que ser considerados.

Durante el proceso de determinación del Interés Superior de NNA las autoridades deberán: identificar las causas de la migración y los casos de NNA que han migrado múltiples veces. Las causas de la movilidad pueden arrojar indicios respecto de las vulnerabilidades específicas de esta población (si han sido víctimas de trata, reclutamiento forzado o tráfico de personas). También se requiere garantizar el acceso a la traducción en la lengua materna para los NNA indígenas y, como se anota en la etapa 1, asegurar la disponibilidad de traductores para hablantes de un idioma distinto al español, y atender desde el enfoque de derechos a NNA de la comunidad LGBTQI+ a fin de evitar la revictimización y la discriminación.

La determinación del interés superior ocurre una vez que la Procuraduría de Protección es informada o identifica a NNA en situación de migración. Si la PPNNA identifica un riesgo inminente contra la vida, libertad e integridad de NNA, ordenará la aplicación de medidas urgentes de protección; designará a un representante legal que actúe en suplencia o en coadyuvancia en materia administrativa, civil y penal y realizará el diagnóstico de la situación en la que se encuentran (evaluación del interés superior) y elaborará el diagnóstico para determinar los derechos de NNA que han sido restringidos o vulnerados (entrevista con la NNA y con la familia, incluyendo a su familia en el exterior si esto resulta pertinente para la satisfacción del Interés Superior del sujeto de derecho). Con

base en ello, diseñará el Plan de Restitución de Derechos que incluya las propuestas de medidas para su protección. Si se identifica un riesgo inminente solicitará al Ministerio Público que determine las medidas urgentes de protección (canalización a un CAS o atención médica o psicológica inmediata, entre otras). Un juez determinará las medidas de protección que formarán parte del Plan de Restitución de Derechos, que puede consistir en la expedición de documentos de identidad (CURP temporal), la expedición de la condición de estancia de visitante por razones humanitarias o bien, iniciar el proceso de solicitud de la condición de refugiado en México o bien, gestionar en consulados o con sociedad civil el acceso a la protección internacional en otro país (como Estados Unidos) o, en su caso, iniciar el proceso de devolución a sus países de origen.

En la Etapa 3 las instituciones ejecutoras restituirán los derechos de las NNA de manera individualizada cumpliendo con las medidas emitidas por la Procuraduría de acuerdo con las funciones que le corresponden, como lo indica el Esquema 4. En relación con el tema de investigación, se destaca que al INM le corresponde emitir la tarjeta de visitante por razones humanitarias (en caso de que no haya sido tramitada como medida cautelar), de visitante regional o visitante trabajador fronterizo para el caso de adolescentes de 15 años o más, o emitir la tarjeta de visitante temporal si la PPNNA solicitó la regularización de la situación migratoria del NNA, con lo que seguiría el proceso correspondiente a la COMAR: inicia al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y representa a la o el NNA durante este procedimiento.

Esquema 4. Etapa 3 – Restitución de derechos por parte de las instituciones ejecutoras



Fuente: Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración (2020).

Una vez que se cumplan las medidas de protección, las instituciones notificarán a la PPNNA. Si alguna dependencia no hubiera cumplido con sus funciones, el proceso vuelve a la Etapa 2, y si se estima que se ha cumplido debidamente con la Restitución de derechos empieza la Etapa 4, la de acciones de preparación hacia una vida independiente de adolescentes, mientras que niñas y niños permanecen en DIF bajo “alternativas de cuidados familiares”, ya que no están en edades de laborar. Esta etapa pretende anticiparse a las necesidades de integración llegado el momento que las y los adolescentes cumplan la mayoría de edad, ya que después de los 18 años no existe una estrategia de acompañamiento por parte de gobierno. La última etapa procura entonces que adquieran y potencien habilidades para facilitar su incorporación en su etapa de vida independiente y en su inserción en el campo laboral, como en el resto de sus esferas en la vida social.

Los temas que se abordan en esta etapa de preparación y transición para la vida independiente se distinguen por áreas: en cuanto lo laboral, se planea desde la elaboración de

un currículum y conocimientos mínimos sobre derechos laborales hasta capacitación formal. En el área social, relaciones interpersonales y vida cotidiana, la Ruta pretende desarrollar procesos para un adecuado manejo de las habilidades sociales y la construcción de capital social, así como el aprendizaje de técnicas para la resolución pacífica de conflictos, temas educativos para evitar las conductas adictivas y dotar de conocimientos teóricos y prácticos para la vida diaria, como nutrición, cocina, higiene, manejo de presupuesto del hogar, cuenta bancaria, impuestos, licencia para manejar, entre otros. En el área de la salud se desarrollan contenidos sobre educación sexual, que permitan a la o el adolescente el reconocimiento de su sexualidad, promoviendo una toma de decisiones para asumir la procreación desde la información y libertad, y si así lo decide el o la adolescente, pasar a la construcción de una familia.

En la Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración se observa un esfuerzo de operacionalización de la asistencia y atención a niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, se considera un esfuerzo insuficiente para atender a la población objetivo por las siguientes razones detectadas:

- La Ruta señala el camino para atender tanto a niñez y adolescencia acompañada y no acompañada, así como a población mexicana y la de origen extranjero. Si bien se entiende que puedan presentar características comunes, la condición de no acompañamiento debe diferenciarse, siendo ineludible de tomar en cuenta al momento de diseñar una ruta específica de atención a sus necesidades.
- En cuanto a la diferenciación por perfiles, las necesidades de NNA mexicanos repatriados a México y de NNA extranjeros en este país resultan distintas si atendemos a las posibilidades de acceder a una reunión familiar, de incorporarse al sistema escolar mexicano, las particularidades de su alimentación, entre otros. Por lo anterior, resulta importante considerar la posibilidad de que se creen rutas específicas para su atención.
- La Ruta sugiere que los integrantes de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y solicitantes de la condición de refugio adopten “el compromiso de cumplir con su contenido” y no establece claramente el mandato legal de su cumplimiento, lo que refleja la falta de un programa de atención específico para los NNA en condición de no acompañados solicitantes de refugio y

refugiados, lo que impacta en cómo se materializa la aplicación del marco legal en el día a día.

- Dado que la Ruta solo enuncia los procesos ya contenidos en el marco legal sin señalar los recursos económicos, materiales y humanos que requerirán para operarla, pareciera que esas acciones se suman a la carga de trabajo ordinaria del personal en turno, complejizando su operación y distribución de recursos existentes.

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE ATENCIÓN A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS SOLICITANTES DE REFUGIO Y REFUGIADOS EN TAPACHULA, CHIAPAS

En función de la problemática planteada, en la que resalta la necesidad de atender a este grupo de población en movilidad en México, y como se planteó en la introducción de este trabajo, en el presente capítulo se evalúan los procedimientos de atención intergubernamental que se llevan a la práctica a partir de las disposiciones legales en materia de niñez y adolescencia migrante no acompañada solicitante de refugio y refugiada, objeto de estudio de la propuesta de evaluación. Se presenta en primer término el sustento y diseño metodológico relacionado con la manera en que se propone evaluar las acciones, explicando la sistematización de funciones e indicadores establecidos en la legislación, para después presentar cómo se llevan a la práctica teniendo como caso a Tapachula, Chiapas. Cabe subrayar que, al no identificarse una política pública para atender de manera exclusiva esta problemática, se realizó un diseño de evaluación propio con base en la legislación vigente. Para ello, se realizó una selección de funciones de las principales dependencias involucradas en los procesos de solicitud y reconocimiento de refugio. Asimismo, se consideraron las etapas de la Ruta antes descrita (de la 1 a la 4) y se cruzaron con las funciones gubernamentales señaladas en el marco legal vigente. Esto permitió concretar indicadores de desempeño intermedio y derivar categorías analíticas que se explican a continuación.

Para lo anterior, se partió de considerar la discusión sobre las diferencias entre gobernabilidad y gobernanza y la relación entre gobierno y sociedad que se desprende de ella, ubicando quiénes son los actores responsables de brindar atención a personas que requieren protección internacional, qué instancias gubernamentales establecen los objetivos de la atención, cuáles son sus límites, cómo se materializan las acciones diseñadas para brindar orientación y asistencia a esta población y qué órgano las evalúa.

La gobernanza es un “proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales y de éstos con los políticos y el gobierno [...] cuya estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero en el que es cambiante el peso y la influencia del gobierno o de la sociedad en su

definición y realización” (Aguilar 2010: 40). En el presente trabajo esto fue precisamente lo que se documentó: un proceso de atención a NNA no acompañados solicitantes de refugio caracterizado por la intervención de instituciones de gobierno federal, estatal y local, así como el trabajo que realizan con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en la ciudad de Tapachula, Chiapas.

Toda vez que la implementación de las disposiciones legales se lleva a cabo de forma continua, es decir, no tienen una fecha que señale el término de su vigencia, en este trabajo se realiza una evaluación de desempeño intermedia⁷, que es aquella que:

se lleva a cabo “a medio camino” en la fase de ejecución de la política pública. Consiste en el análisis crítico de la información recogida sobre el programa y en la medición del cumplimiento de los objetivos programados en esta fase del ciclo de vida de la política. En este tipo de evaluación se analiza si los objetivos perseguidos se están consiguiendo para pronunciarse sobre la validez de la estrategia en curso, prestando atención en los porqués de las diferencias observadas entre lo conseguido y lo esperado, y haciendo una estimación predictiva de la consecución de resultados finales (Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco, 2012).

De tal manera que la evaluación de desempeño intermedia consiste en el presente trabajo en evaluar los procesos de atención brindados en 2021 y su impacto en la atención de niñas, niños y adolescentes no acompañados. Lo anterior, considerando las funciones y obligaciones de gobierno establecidas en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011) y su Reglamento (2012); la Ley de Migración (2011); la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2014); sus Reglamentos y el Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante (2020). Posteriormente, como se presenta en este último capítulo, se evaluaron las funciones de la COMAR, a través de su Oficina de Representación en Tapachula, Chiapas, y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en dicha ciudad con el fin de analizar esta interrelación y la manera en que se operacionalizan las disposiciones legales antes referidas.

A partir de lo anterior, en este capítulo se presenta el análisis de los procesos de atención a NNA no acompañados a partir de las categorías señaladas y la revisión de un total

⁷ Se recupera únicamente la definición por considerarla pertinente para la explicación, sin tomar en cuenta la manera que se aplica en el sistema de gobierno vasco.

de doce entrevistas realizadas en trabajo de campo en el mes de octubre de 2021. Detallando lo que se señaló en la introducción de esta investigación, cinco fueron individuales con informantes clave de la COMAR, el INM, UNICEF, ACNUR y el coordinador del Albergue Diocesano Belén. Además, se condujo un grupo focal con tres funcionarias de la Procuraduría Municipal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños Adolescentes y la Familia de Tapachula y una persona del Albergue temporal para niñas, niños y adolescentes migrantes. Asimismo, en marzo de 2022 se realizó una entrevista con personal de la OIM a través del envío de preguntas que fueron respondidas por escrito. Herramientas que permitieron conocer, desde una óptica cualitativa, su percepción sobre los procesos de atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de refugio en Tapachula, así como la manera en que, desde su punto de vida, se operacionaliza el marco legal vigente.

Además, se logró entrevistar a tres mujeres adolescentes, una refugiada y dos que en algún momento consideraron solicitar el reconocimiento pero que, por distintas razones, finalmente descartaron iniciar el trámite. Estas interlocuciones permitieron identificar cómo perciben y experimentan los procesos de refugio en México, así como los escenarios prospectivos que encuentran a partir de las resoluciones de sus casos.

Es importante señalar que, a excepción del personal de la OIM, las y los informantes clave solicitaron el anonimato, manifestando que de esta manera se sentían más cómodos para expresar una postura crítica del sistema de refugio en el país.

4.1 Categorías analíticas para la evaluación de la atención de NNA no acompañados solicitantes de la condición de refugiados/as y refugiados/as

El diseño de evaluación propio sustentado en la legislación y en la Ruta como eje operativo, devino en las siguientes categorías analíticas:

Cuadro 9. Categorías analíticas que se consideraron para la evaluación de los procesos de solicitud de refugio de NNANA y su resolución

Fase del procedimiento	Categorías analíticas
Inicio del procedimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades de NNANA al iniciar su proceso de refugio en México y acciones para atenderlas.
Durante el procedimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades de NNANA durante el proceso de solicitud de refugio y acciones para atenderlas. • Sinergia interinstitucional durante el proceso. • Relación del NNANA con su familia durante el proceso. • Condiciones de vida en albergues de estancia temporal. • Posibilidades de acceso a la salud, educación y empleo durante el proceso. • Problemáticas de recursos humanos que atienden NNANA.
Al término del procedimiento resultando en el reconocimiento de la condición de refugiado/a	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de instituciones en la estancia regularizada. • Sinergia interinstitucional para NNANA refugiados/as. • Relación del NNANA con su familia como refugiados/as. • Condiciones de vida en albergues hasta la mayoría de edad. • Posibilidades de acceso a la salud, educación y empleo como refugiado/a. • Impacto de la reubicación de ciudad en NNANA. • Recursos para la “autosuficiencia” de NNANA.
Al término del procedimiento con resultado negativo para el refugio	<ul style="list-style-type: none"> • Devolución al país de origen.
Elementos presentes a lo largo de todo el procedimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad en procedimientos, atención y resolución. • Garantías a Derechos Humanos. Interés superior de NNANA.

Fuente: elaboración propia.

A través de la confección de estas categorías se buscó contar con un planteamiento analítico que permitiera evaluar -desde un enfoque cualitativo-, de qué manera lo manifestado por las personas servidoras públicas, prestadoras de servicios y/o representantes entrevistados consideran que se logra cumplir o no con los mandatos de la legislación y cómo el trabajo de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil incide en ello.

En razón de lo ya descrito, en esta evaluación se recurrió al método cualitativo interpretativo mediante el cual

“se pretende descubrir en las personas, objetos de las políticas públicas, expresiones, narraciones u opiniones diferentes sobre un mismo tema o problema implementado por dichas políticas, sin entrar a favorecer una sobre la otra, o sin calificar lo falso o lo verdadero de dichas apreciaciones” (Pinto, 2017: 4-5).

4.2 Fase de inicio del procedimiento

Es importante tener presente que existen diferentes circunstancias bajo las cuales un NNA no acompañado inicia un procedimiento de solicitud de reconocimiento como refugiado en México: ser detenido/a por el INM; ser puesto/a a disposición del INM por otra autoridad como DIF o las policías locales, las cuales no están facultados para ello pero es común su intervención; que el/la interesado/a acuda directamente ante una Oficina de Representación de la COMAR; que una organización civil o un particular lleve la atención del caso, entre otras. En todos los casos, al tratarse de personas menores de edad no acompañadas, el SNDIF asume su representación legal. A partir de ello, el personal del SNDIF debe notificar oficialmente al INM que un NNA no acompañado se encuentra en un proceso legal de reconocimiento como refugiada o refugiado con lo cual se evita que sea devuelto a su país de origen en tanto se obtiene una resolución. Además, debe emitir medidas de protección que, en la mayoría de los casos, consisten en brindar alojamiento en un albergue de puertas cerradas, o bien, llevar a cabo la reunificación familiar⁸ en caso de que se identifiquen familiares que cuenten con estancia legal en México.

En todos los casos en que un NNA no acompañado llega a una estación migratoria, el INM notifica de manera inmediata a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y a los albergues para que sepan que hay un NNA no acompañado en las instalaciones de la estación y si los

⁸ El Art. 58 de la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político, establece que para efectos de la reunificación familiar, la Secretaría podrá autorizar, por derivación de la condición de refugiado, la internación a territorio nacional del cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del refugiado, así como la capacidad económica para su manutención”. La Ley y su Reglamento no especifican condiciones específicas para NNANA. Si se considera que las oportunidades laborales para un NNANA son limitadas en tanto se encuentra en un albergue y por su edad misma, la obligatoriedad de demostrar la solvencia económica tendría que quedar supeditada al principio del interés superior del niño.

albergues no cuentan con disponibilidad de espacio, el INM debe habilitar una estancia en la estación misma. Cuando el INM entrega la custodia al albergue se entrega certificado médico del NNA no acompañado y se notifica si viene de un contexto de violencia, si fue víctima de algún delito o si fue asegurado en algún operativo.

Para abordar las necesidades del NNA no acompañado al iniciar su proceso de refugio en México y acciones para atenderlas, el marco legal vigente establece que cada procuraduría del SNDIF encargada de atender a infancia migrante debe contar con un equipo multidisciplinario conformado por una persona profesional de derecho, psicología, trabajo social y medicina. Sin embargo, en el caso de Tapachula, al finalizar el mes de octubre de 2021, a través de los resultados del trabajo de campo fue posible advertir que el equipo no contaba con personal médico.

Este equipo se encarga, entre otras actividades, de realizar una entrevista que busca obtener información sobre los motivos por los cuales NNA no acompañados salen de sus países de origen; para identificar sus necesidades de atención, conocer su “realidad social”, elaborar un *familiograma* para conocer su situación familiar y brindarles contención. Durante esa entrevista, el o la abogada informa al NNA no acompañados sus opciones de estancia legal en México y las opciones para ser devueltos a sus países de origen si deciden no solicitar refugio. En la medida de lo posible, de acuerdo con el procedimiento, lo que se busca es realizar una sola entrevista para evitar que niñas, niños y adolescentes revivan experiencias difíciles⁹. Se determina el interés superior del NNA no acompañado a través de un diagnóstico de derechos vulnerados, además de la elaboración de un plan de restitución de derechos para cada caso y la emisión de medidas de protección.

Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en entrevista con la exoficial de Protección a la Infancia, si el NNA no acompañado inicia el proceso estando en una estación migratoria, el INM debe brindarle información sobre el proceso de obtención de refugio (requisitos, condiciones y duración del proceso). También se les debe brindar información sobre sus

⁹ En octubre de 2021, el SNDIF Tapachula se encontraba trabajando con la oficina de UNICEF en la ciudad para elaborar un cuestionario-tipo para todos los NNANA a fin de uniformar preguntas y obtener toda la información necesaria en una sola entrevista y evitar tener que entrevistarlos repetidamente (notas de campo, octubre de 2021).

derechos y obligaciones y sobre “lo que puede pasar cuando salen de casa y viajan solos”¹⁰, trabajo realizado por un Oficial de Protección a la Infancia (OPI). En este caso, se entiende que esto tiene dos propósitos, por un lado, advertir los riesgos de cruzar no solo no acompañado, sino de manera irregular, y por otro, disuadir al NNA no acompañado de continuar con sus planes de migración.

El OPI elabora un cuestionario de necesidades básicas para saber si NNA no acompañados fueron víctimas de algún delito y/o hecho violento en su país o fuera de él. En todos los casos se busca que la atención al niño, niña o adolescente se la brinde una oficial del mismo sexo, con la intención de facilitar la empatía. Además, el OPI les brinda asistencia para llamar a sus padres o familiares, para proporcionarles ropa o acompañarlos a la revisión médica. La persona exoficial de Protección a la Infancia entrevistada refiere que los OPI ya eran reconocidos entre la población migrante por ser “los de verde” (en referencia al color de sus playeras), por lo que muchos NNA ya estaban “predispuestos” a recibir atención de estos oficiales pues les habían advertido “los de verde son los que te van a cuidar”.

En el caso de NNA no acompañados que son trasladados al Albergue Diocesano Belén, se encuentran con un equipo interdisciplinario que los vuelve a entrevistar (psicología, trabajo social, área legal, coordinación de servicios y la administración general). Aunado a lo anterior, la COMAR también está obligada a realizar un plan de asistencia.¹¹

4.2.1 Necesidades de NNA no acompañados al iniciar su proceso de refugio en México y acciones para atenderlas

Tras recibir información sobre el procedimiento para obtener refugio en México, el NNA no acompañado puede manifestar su decisión de presentar la solicitud de reconocimiento para

¹⁰ De acuerdo con la informante anónima de la exoficial de Protección a la Infancia, los OPI cuentan con material didáctico y adaptado por rangos de edad para facilitar el entendimiento. Parte del material didáctico es adquirido por el INM y otras son adquiridas por el propio personal.

¹¹ Los artículos 68 y 69 del Reglamento establecen que la COMAR realizará entrevistas al refugiado para conocer sus necesidades y determinar la asistencia institucional que se le otorgará, mediante la elaboración de un plan de asistencia e integración. El plan de asistencia e integración establecerá los apoyos para la atención de las necesidades inmediatas en materia de regularización migratoria, atención médica, aprendizaje del idioma español, alojamiento y subsistencia temporal, acceso a servicios educativos, entre otros. De igual forma, contendrá las acciones que se realizarán para promover su integración al país, en los rubros de revalidación de estudios, capacitación para el trabajo, acceso a programas públicos para apoyos sociales, entre otros. En el caso específico de NNA no acompañados el Art. 71 del Reglamento establece que la COMAR deberá coordinar acciones con la institución que asuma su atención y cuidados.

que su caso sea canalizado a la COMAR y se le trasladaba a un albergue. Además, en el caso de Tapachula, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes deberá determinar su interés superior, el cual debe considerar las posibles necesidades de protección internacional. A partir del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia migrante NNA no acompañada, solo pueden estar bajo la custodia del INM hasta por dos horas a partir de su aseguramiento. Debido a ello, una de sus necesidades más apremiantes es el alojamiento, ya que en los albergues hay pocos espacios en comparación con el número de NNA no acompañados que arriban a Tapachula (ACNUR brinda asistencia humanitaria a través de apoyos económicos que se otorgan cuando identifican necesidades de renta de vivienda en la primera entrevista de registro, pero NNA no acompañados no son elegibles para este tipo de apoyos).

Recientemente, UNICEF ha realizado diagnósticos para detectar cuáles son las principales necesidades de atención de niños, niñas y adolescentes no acompañados, ya sea a través de consultorías, de socios implementadores y en el llamado trabajo de terreno diario. Sin embargo, la informante de UNICEF refiere que quien tiene que “tomar las riendas del tema” es el Gobierno y “no lo está haciendo”. Además, considera que la reforma a la Ley, refiriéndose al Decreto señalado en el párrafo anterior, “vino a tronar” a las oficinas del SNDIF: “DIF se volvió migración, pues como los NNA no acompañado ya no pueden permanecer en las estaciones migratorias, permanecen en los albergues y ante su saturación se vuelve una puerta giratoria: así entra el chico, así se le regresa a su país” en detrimento del interés superior del infante. “Ahora, por ejemplo, te dicen ya no está en la estación migratoria, pero lo tienen 24 horas, 48 horas, en un lugar físicamente al lado de la estación migratoria. Es lo mismo. Que ya no pasan días en la estación, sí, pero el tiempo que no pasan en la estación lo pasan en un DIF y sin conocimiento de sus casos, con mucha incertidumbre”. A partir de esto, la informante considera a la reforma como positiva en términos generales, pero señala que su articulación y operación “es lo difícil”.

UNICEF colabora con la Procuraduría del SNDIF para brindar capacitación técnica al personal de los equipos multidisciplinarios. La capacitación abarca detección de necesidades específicas, técnicas de entrevista, inclusive enseñan a reconocer las condiciones

físicas y emocionales de una persona en movilidad, pero evaluando finalmente que “los esfuerzos son muy pequeños frente al reto que hay”.

Es importante señalar que el INM, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el Albergue Diocesano Belén y la COMAR no utilizan el mismo cuestionario de detección de necesidades básicas, por lo que es posible que NNA no acompañados sean entrevistados varias veces sobre los mismos hechos o circunstancias. En estos casos, de acuerdo con las y los informantes clave del grupo focal, en los albergues el personal puede detectar necesidades a partir de actitudes y comportamientos de NNA no acompañados, estimando que en los albergues en los que el personal no utiliza uniforme, contribuye a que NNA no acompañados “se desinhiban”.

4.3 Desarrollo del procedimiento para la solicitud de condición de refugiado/a

Es necesario apuntar que personal de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes los acompaña en todas las entrevistas que sean requeridas por la COMAR como parte de la revisión del caso. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado por las servidoras públicas participantes en el grupo focal, el personal de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, siendo representante legal de NNA no acompañados ante la COMAR, no interviene en evaluar si cuentan o no con elementos para ser reconocidos como refugiados. A pesar de ello, enfatizan que en casos en los que NNA no acompañados manifiestan su deseo de volver a su país de origen, pero han advertido que existen elementos para obtener el reconocimiento, les alientan a presentar sus solicitudes ante la COMAR. Sin embargo, el caso Wendy¹², una de las adolescentes entrevistadas, nos puede ayudar a ilustrar lo que sucede en estos casos. Wendy, originaria de Honduras, manifestó haber salido de su país debido a que los hermanos del padre de su hija fueron asesinados y su pareja y otros familiares recibieron amenazas de muerte. A pesar de lo anterior, la Procuraduría resolvió no presentar su solicitud de reconocimiento ante la COMAR debido a que proporcionó distintas versiones sobre estos hechos. Se observa en este caso que sus representantes legales evaluaron los elementos manifestados por Wendy y no la COMAR, lo que consecuentemente terminó con la no presentación de su solicitud de reconocimiento.

¹² A fin de proteger su identidad, se utilizó un seudónimo.

4.3.1 Necesidades de NNA no acompañados durante el proceso de solicitud de refugio y acciones para atenderlas

De forma general, las rutas de atención y detección de necesidades no varían en función de la edad de los infantes, estén acompañados o no acompañados, ni tampoco en función del género. En un rango amplio, sí existen rutas de atención homogéneas para niñas, niños y adolescentes de 15 años de edad o menos, ya que todos se encuentran en albergues. En los casos de hombres y mujeres entre 15 y 17 años de edad la atención es variable, ya que una proporción de ellos puede encontrarse fuera de los albergues. En todo caso, siempre hay acompañamiento de alguna autoridad, asociación u organismo. Cabe señalar que las rutas de acompañamiento están diseñadas para que en cualquier momento sea posible identificar casos que requieran atención específica, ya sea en la entrevista inicial o en entrevistas de seguimiento. Por ejemplo, en Tapachula ACNUR, como participante en el proceso de presentación de solicitudes de reconocimiento ante la COMAR, asigna a cada caso un oficial de protección de Save The Children, responsable del acompañamiento, lo que permite que en el momento que se detecte alguna violación a los derechos de los NNA no acompañados, o si son víctimas de algún delito, se les brinde la atención necesaria, como atención psicológica. En estos casos siempre se notifica a la Procuraduría para que le brinde acompañamiento legal, en su calidad de tutora. Como acción para mejorar la atención a NNA, ACNUR promueve mesas interinstitucionales de capacitación, actualización y debate de problemáticas emergentes.

En casos “delicados”, como lo refiere la informante del ACNUR, si la niñas, niño o adolescente no acompañado no puede permanecer en Tapachula por cuestiones de seguridad, el ACNUR realiza las gestiones para trasladarlo a un albergue en otra ciudad y apoya para que se ejecuten las medidas de protección. En casos de embarazo por violencia sexual, el ACNUR brinda acompañamiento junto con la Procuraduría “para atender el caso de manera adecuada”, es decir, que la niña o adolescente pueda presentar una denuncia ante las autoridades correspondientes y que reciba atención médica especializada.

Varios de los informantes clave del estudio consideran que al platicar con NNA no acompañados que se encuentran ya en albergues a la espera de la resolución de sus solicitudes de reconocimiento, perciben con mayor claridad el tiempo que implica obtener una

resolución, que en algunos casos representa cuatro o cinco meses, razón por la cual muchos prefieren desistir y solicitan la devolución a sus países de origen. En caso de manifestar esta decisión, la Procuraduría interviene para dar su consentimiento y el INM se encarga de retornarlo a su país. En “muy pocos casos” si el NNA manifiesta su deseo de desistir, pero la determinación de su interés superior señala que lo recomendable es que continúe con el procedimiento ante la COMAR, la Procuraduría no presenta el desistimiento.

4.3.2 Sinergia interinstitucional de atención a NNA no acompañados durante el proceso

En Tapachula, el gobierno municipal trabaja con UNICEF y ACNUR y este a su vez con Save The Children, el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, el International Rescue Committee (IRC), el Albergue Hospitalidad y Solidaridad (solo acepta a familias y a personas solicitantes de refugio) y el Albergue Diocesano Belén. ACNUR los capacita en temas de protección a la infancia en áreas como técnicas de entrevista, asesoría legal y primeros auxilios y políticas de transversalidad de identidad, género y diversidad. Durante 2021, Save The Children se convirtió en una de las organizaciones más importantes para brindar acompañamiento a NNA acompañados y no acompañados e identificar sus necesidades. También realiza mesas de trabajo interinstitucionales de protección a la niñez con representantes de Procuraduría Municipal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia en Tapachula, el SNDIF, la COMAR, la CNDH y otras instituciones¹³.

Las y los informantes claves consideran que Tapachula es uno de los lugares con más coordinación entre instituciones y a ello contribuyen las mesas de trabajo, las que en ocasiones se llegan a realizar hasta dos veces a la semana¹⁴. Estas mesas sirven para abordar casos específicos y compartir la identificación de necesidades de NNA y los recursos que se requieren para cubrirlas, así como abordar problemas concretos, como “destrozos en los albergues cuando adolescentes se intentaron fugar” o casos de adolescentes que tenían “algún antecedente no tan grato”, como lo menciona una de las servidoras públicas de la

¹³ Una de las entrevistadas refirió que SIPINNA no participa en las mesas de trabajo por falta de personal, aun cuando está incluida como parte de la estructura responsable de atención a NNANA.

¹⁴ Al término de octubre de 2021, la exoficial de Protección a la Infancia desconocía si las mesas de trabajo se continuaban realizando con esa frecuencia.

Procuraduría Municipal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia en Tapachula. En estos casos se buscaban alternativas de albergue y gestiones necesarias para sus traslados.

Si bien la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político contempla la no notificación consular (a menos que la persona solicitante lo requiera expresamente), otro aspecto que considerar es el trabajo con las representaciones consulares acreditadas en México, es decir, los Consulados de Guatemala, Honduras, El Salvador, Ecuador, Haití (abierto en octubre de 2021) y el consulado honorario de Nicaragua en Tapachula. Al respecto, las participantes en el grupo focal consideran que algunos de los cónsules tienen disposición para colaborar para confirmar la nacionalidad e identidad de los NNA no acompañados y realizan gestiones para identificar familiares en sus lugares de origen, mientras que otros no responden a sus solicitudes. Esta colaboración resulta particularmente útil al personal de la Procuraduría y del INM cuando requieren de su apoyo para realizar el proceso de devolución a sus países de origen como parte de los convenios de retorno con algunos de esos países.

Para ejemplificar la dinámica anterior se presenta el caso de Jenny¹⁵. Jenny tiene 17 años y es de Nicaragua. Fue detenida en un retén migratorio por el INM y desde entonces llevaba un mes y dos semanas en el albergue al momento de la entrevista. Señala que al llegar al albergue le explicaron qué es la COMAR, qué es el refugio y en qué consiste el procedimiento, pero, si bien manifestó haber salido de su país “por pandillas”, el equipo multidisciplinario de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes determinó que no había razones para que solicitara refugio, además, de acuerdo con personal de la Procuraduría, Jenny habría indicado desde su llegada al albergue que no quería solicitarlo. Sin embargo, continuaba en el albergue debido a que su custodia se entregaría a su hermano de 20 años, quien acreditó el vínculo familiar pero no se presentó por ella. Jenny sabe que su hermano ya no está en México, pero desconoce por qué no fue por ella. Dado que el INM no tiene un programa de “retorno asistido” para niños, niñas y adolescentes no acompañados originarios de Nicaragua, no ha sido posible que viaje a su país. De acuerdo con representantes de la Procuraduría, Jenny ya fue entrevistada por personal consular de Nicaragua en Tapachula y está a la espera que su padre, madre o un tutor se trasladen a

¹⁵ A fin de proteger su identidad, se utilizó un seudónimo.

México por ella, o bien, que a través de algunos de los programas de la OIM de retorno asistido a personas migrantes se cubran los gastos aéreos para que se traslade a Nicaragua.

En este caso se puede observar que la Ruta no necesariamente contempla casos como este, en el que no se cuenta con un acuerdo para su retorno asistido y las instituciones públicas responsables (INM y Procuraduría) no cuentan con los recursos económicos para que Jenny vuelva a su país de origen. Además, sirve para ejemplificar también la necesidad de tener procesos claros sobre la reunificación familiar.

4.3.3 Cotidianidad del NNA no acompañado durante el procedimiento

A través del trabajo de campo realizado (octubre 2021), fue posible identificar los siguientes albergues en Tapachula, Chiapas, relacionados con la atención a migrantes en general y/o a NNANA en particular: Albergue Viva México para niños y adolescentes¹⁶; albergue del DIF para niñas, niños (hasta 10 años) y adolescentes¹⁷; albergue Diocesano Belén¹⁸; albergue el Buen Pastor¹⁹; y el albergue El Buen Samaritano²⁰.

En el estado de Chiapas existen otros modelos como Aldeas Infantiles SOS en Comitán (también con capacidad para 20 personas), en este caso sí se trata de un modelo de puertas abiertas porque las niñas, niños y adolescentes salen solos a realizar actividades, la mayoría de ellas educativas y deportivas. Además, acepta a NNA que aún no han concluido el procedimiento de reconocimiento. En los casos del Albergue Diocesano Belén y El Buen Pastor reciben financiamiento del ACNUR, mientras que el albergue El Buen Samaritano y Aldeas Infantiles tienen acuerdos de financiamiento para manutención con UNICEF, sin embargo, quien decide a quien sí y quien no recibe es el propio albergue, aunque UNICEF

¹⁶ Administrado por el Sistema Estatal DIF.

¹⁷ Administrado por el DIF municipal. De acuerdo con las participantes en el grupo focal, el albergue temporal para niñas, niños y adolescentes en Tapachula brinda asistencia a otros municipios aledaños que no cuentan con albergues propios, entre ellos Huehuetán, Huixtla, Cacahoatán, Suchiate y Tuxtla Chico. El albergue tiene capacidad para 24 niñas y adolescentes, sin embargo, ha llegado a albergar hasta 44.

¹⁸ Depende de la diócesis de la Iglesia católica en Tapachula y es de puertas “semi abiertas”, con reglamento estricto de horarios. Tiene capacidad para 140 personas, sin embargo, en octubre de 2021 albergaba a 300 personas y ha llegado a albergar a más de 500 personas, la gran mayoría familias. Este albergue no está diseñado para recibir a NNA no acompañados, sin embargo, debido a las necesidades de alojamiento, sí les aceptan.

¹⁹ Administrado por sociedad civil. Es de puertas abiertas y para familias. Cuenta con un reglamento estricto de horarios.

²⁰ Administrado por una organización religiosa de Georgia, Estados Unidos. Recibe hasta 20 niñas y niños no acompañados mexicanos y extranjeros en situación de movilidad.

puede referirles casos. Actualmente UNICEF tiene planes de financiar más albergues en Tapachula y en el estado, pero cualquier decisión dependerá de los fondos con los que cuenten.

En razón de lo anterior, los informantes consideran que la certificación de hogares de acogida es una opción para atender a los NNA no acompañados, opción que se debe de privilegiar, por lo que están trabajando con UNICEF para lograrlo, aun cuando la entidad encargada de certificar a las familias es el SNDIF. En este caso, se debe evaluar si es más conveniente construir albergues de puertas abiertas para adolescentes, con personal debidamente capacitado en distintas disciplinas para brindar los cuidados correspondientes o capacitar a familias para recibir a los NNA. En el caso de las familias de acogida, se observan varios retos, el primero es la disposición de familias locales para participar en este programa y recibir la capacitación correspondiente para después ser evaluadas y certificadas por una institución de gobierno. En segundo lugar, las familias deberán estar conscientes del compromiso a asumir y de la responsabilidad de convertirse en una familia de acogida, tanto por su carácter temporal como por el impacto económico y psicológico que le pueda significar, elementos que también se deberán evaluar. Una vez que las familias estén certificadas, otro reto será cómo asignar a los NNA no acompañados con la familia idónea para su cuidado, considerando las necesidades particulares que pudieran presentar.

Por otro lado, durante la estancia en la estación migratoria (la cual, se reitera, debe ser breve) y durante el tiempo que se encuentre en un albergue, los NNA no acompañados tienen la posibilidad de comunicarse con sus familias en sus países de origen vía telefónica. Sin embargo, no es posible recibir visitas de personas que no sean familiares directos, lo que impide la convivencia de familias construidas, que son aquellas en las que los adultos no tienen un vínculo legal con NNA, pero emigran juntos; también a las unidades de las adolescentes acompañadas por sus parejas o familia política. Ambas situaciones no están contempladas como unidades familiares, por lo que en muchas ocasiones NNA son separados de sus acompañantes, ante la imposibilidad de acreditar un vínculo legal.

En los albergues visitados (Albergue temporal para niñas, niños y adolescentes migrantes y el Albergue Diocesano Belén) se observó que las actividades como desayunos, comidas, cenas, limpieza personal, actividades recreativas y las limitadas actividades escolares tienen horarios específicos, lo que ayuda en la construcción de rutinas orientadas

hacia un sentido de orden y disciplina. Sin embargo, también se observó que hay muchos ratos libres en los que NNA conviven con el personal de los albergues y buscan integrarse a sus actividades, desde ayudar en la cocina hasta hacerse cargo del cuidado de niños más pequeños con los que no necesariamente tienen una relación familiar. En el caso de las adolescentes entrevistadas, las tres manifestaron participar en las actividades de la rutina diaria; además, según se observó, en esos extensos ratos libres convivían con otras adolescentes que se encontraban en ese momento en el albergue.

Esta convivencia diaria contribuye a establecer lazos de confianza y afectivos hacia el personal y hacia otros NNA. Por otro lado, también se pueden construir relaciones de rivalidad entre otros NNA, lo que puede llegar a generar fricciones en la convivencia diaria.

Respecto a las posibilidades de acceso a servicios de salud, se encuentra que en los casos que NNA no acompañados requieran atención médica, se les traslada a consulta con especialistas, se adquieren los medicamentos necesarios y se les administran los cuidados paliativos requeridos, tanto a los que están en albergue gubernamental como de la sociedad civil.²¹ Además, el ACNUR promueve que se brinde atención médica gratuita a toda la población migrante. En caso de que por alguna razón se les niegue la atención médica en clínicas u hospitales de gobierno, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes es la responsable de identificar el motivo de la negativa y garantizar que se brinde la atención necesaria. Cuando se requiere atención médica especializada, el ACNUR realiza los trámites necesarios para que la persona enferma pueda acceder a los servicios con especialistas. Igualmente gestiona apoyos para la resolución de insumos y servicios en caso de que el centro de salud donde se atendió la niña, niño o adolescente no proporcione medicamentos o estudios de laboratorio.

De acuerdo con las servidoras públicas participantes en el grupo focal, algunos de los padecimientos más comunes que presentan NNA no acompañados son problemas en vías urinarias derivado de la retención de líquidos durante su trayecto hacia y a través de México, así como infecciones en la piel y problemas en los pies por la misma causa. En los casos en

²¹ Los albergues de sociedad civil reciben recursos económicos por “individuo atendido”, monto que incluye asistencia médica. También hay albergues que no cuentan con este recurso, por lo que el DIF se hace cargo de trasladar a NNA a un centro médico, asegurándose que se le brinde la atención. De ser necesario, busca el financiamiento para el tratamiento o material médico, lo que muchas veces se logra con el apoyo de Cruz Roja Internacional.

que las adolescentes viajan acompañadas de sus hijos o se encuentran embarazadas, se ha recibido apoyo de UNICEF para brindar asistencia médica.

En torno a la salud mental, las y los informantes del grupo focal consideran que todos los NNA no acompañados necesitan contención emocional pues presentan carencias afectivas. Desde el inicio del proceso de atención institucionaliza los OPI del INM hacen una evaluación psicológica básica, para lo cual están capacitados. Si identifican alguna condición psicológica en particular se notifica al especialista para que entreviste a la niña, niño o adolescente. UNICEF considera que el tema de salud mental es delicado porque NNA no acompañados deben ser trasladados a instalaciones distintas a la del primer ingreso -por ejemplo, del INM a los albergues-, lo que se considera que dificulta la realización de una entrevista a fondo con personal de trabajo social o de psicología, para que determine las necesidades de atención a la salud mental, lo que además ayudaría en la determinación del interés superior del infante. En este aspecto, los informantes consideran que “no está funcionando el sistema”.

En lo relacionado con educación, como parte del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante, una de las medidas de protección que se espera por parte de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes es trabajar con organismos como UNICEF para restituir a los NNA no acompañados su derecho a la educación. Mediante el trabajo de campo se supo que personal del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) visita algunos albergues de Tapachula hasta cuatro días a la semana. Asimismo, en algunos casos, el SNDIF ha proporcionado equipo de cómputo para que los NNA no acompañados continúen sus estudios en línea. No obstante, las posibilidades de continuar con su educación quedan limitadas en tanto el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a no concluya, pues en ese periodo los NNA no acompañados no acuden a una institución escolar ni se integran a programas escolares adecuados a su edad y a sus conocimientos. En el caso de las tres adolescentes entrevistadas, manifestaron tener poco interés en participar en las clases ofrecidas por CONAFE por no corresponder a los niveles educativos que habían alcanzado en sus países de origen. Complementariamente, si bien no es una educación formalizada, en algunos albergues, más “a modo de terapia ocupacional”, se le invita a quienes tengan

conocimiento en la preparación de alimentos a enseñar a otros para preparar comida típica de sus países de origen.

En materia de acceso al mercado laboral, el ACNUR trabaja con instituciones públicas como el Servicio Nacional de Empleo y Territorio Joven para promover la contratación de personas refugiadas y/o solicitantes de refugio a través de una bolsa de empleo. Sin embargo, la oficial del ACNUR entrevistada refirió que existe desconocimiento por parte de los empresarios locales sobre los documentos que esta población puede presentar. Además, considera que hay pocas oportunidades de empleo en la ciudad, por lo que pocas personas logran ser contratadas. Es importante señalar que muchos de estos esfuerzos no contemplan la participación de adolescentes no acompañados, lo que limita las oportunidades laborales a las que puedan tener acceder. A través del trabajo de campo no se encontraron registros de cursos de capacitación laboral. En las visitas de campo se supo que anteriormente el Albergue Diocesano Belén contaba con un área para capacitación laboral, pero para estar en posibilidades de recibir a más personas ese espacio se habilitó para habitaciones.

4.3.4 Problemática de recursos humanos que atienden NNA no acompañados

A finales de octubre de 2021, en la Oficina de Representación de la COMAR laboraban más de 100 personas y solo dos de ellas se dedicaban exclusivamente a entrevistar NNA y a estudiar sus casos. Debido a la cantidad de personas que atiende, la COMAR capacita a su personal de acuerdo con la nacionalidad o en función del perfil de la población que le corresponderá atender, ya sean niñas, niños y adolescentes, nacionales de Cuba, de Haití o centroamericanos, entre otros grupos de población o nacionalidades. Lo anterior con el objetivo de agilizar la atención y que las personas encargadas de resolver se especialicen en estos rubros para que cuenten con las herramientas necesarias para resolver las solicitudes de reconocimiento.

El salario del personal tiene diferentes fuentes de financiamiento, pues entre 13 y 14 plazas son cubiertas con recursos de la COMAR, un porcentaje menor por la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (órgano desconcentrado de SEGOB) y el resto con recursos de un *outsourcing* pagado por el ACNUR. De acuerdo con

la entrevistada de ACNUR, a partir de enero de 2022 parte del personal de COMAR, cuyo salario era pagado con recursos de esta agencia de Naciones Unidas, sería contratado directamente por el gobierno federal y solo pocas plazas continuarían bajo la figura del *outsourcing*.

Aunado a lo anterior, algunos de los informantes claves consideran que falta voluntad política para incrementar el presupuesto de la COMAR, pues perciben que hay una mayor dependencia presupuestaria del ACNUR, quien además de cubrir salarios, está respondiendo a necesidades operativas básicas, como insumos y equipo de oficina.

Respecto a personal que trabaja en la Oficina de Representación de la COMAR en Tapachula, las informantes describieron algunas controversias entre el propio personal, pues existía una notoria diferencia entre días de vacaciones y sueldos pagados por el ACNUR y los pagados por la COMAR, aún con la misma carga de trabajo. Además, en el caso de personal que era pagado por el ACNUR, por tratarse de un contrato externo con una agencia de Naciones Unidas establecida legalmente en Panamá, no tenían un jefe directo, únicamente un supervisor, lo que generaba conflictos de autoridad. En esta situación se encuentran 500 empleados, aproximadamente.

De acuerdo con la oficial del ACNUR entrevistada, otro factor de molestia es el “mal manejo de los contratos”, pues las entrevistas para la contratación de personal las realiza la COMAR, poniendo en duda si el proceso de reclutamiento cumple con los estándares del ACNUR. En suma, la reducción del presupuesto de la COMAR para contratación de personal “ha cargado este peso” hacia el ACNUR y por ello se estima que ha habido poco fortalecimiento institucional.

Al finalizar octubre de 2021, ACNUR contaba con una plantilla laboral en Tapachula de 70 a 80 personas, incluyendo a las personas que trabajan en el centro de recepción de solicitudes.

En cuanto a recursos humanos del SNDIF, las servidoras públicas del grupo focal señalaron que hace falta personal, infraestructura y recursos económicos para atender a NNA no acompañados. “Es necesario más gente, más albergues, más capacitación”. La falta de recursos económicos conlleva recursos humanos insuficientes, exponiendo al personal contratado a jornadas de 12 horas diarias, como ocurre en el Albergue Temporal para niñas y niños y adolescentes migrantes, cuya plantilla se compone de 11 personas en turnos: cinco

personas de lunes a viernes de 7:00 a 19:00 horas, y dos de 19:00 a 7:00 horas; dos personas los sábados y dos los domingos. La plantilla de la Procuraduría Municipal de protección de los Derechos de Niñas, Niños Adolescentes y la Familia de Tapachula está integrada por 16 personas, las cuales atienden tanto a población mexicana como extranjera. Este tema está ligado a la necesidad de proporcionar acompañamiento psicológico a todo el personal que brinda atención a población con necesidades de protección internacional, pues dada la naturaleza diaria del trabajo, aunado a las largas jornadas, pueden conducir a estados de *burn out* u otras problemáticas laborales internas.

Para atender lo anterior, en el caso particular del personal del Albergue temporal para niñas, niños y adolescentes se apoya en UNICEF para intercambiar información mensualmente con un albergue en España que atiende a NNNA no acompañados (los llamados MENA), y retroalimentarse en cuanto a prácticas y estrategias de atención. Esa dinámica también se extiende a las niñas, niños y adolescentes, quienes comparten sus experiencias con personas de su edad que se encuentran en dicho país en busca de protección internacional.

Por otro lado, las y los funcionarios tienen muchos retos en materia de capacitación y es común que el personal cambie cada tres años a nivel municipal y cada seis a nivel estatal, lo que genera una curva de aprendizaje continua. De acuerdo con la representante de UNICEF, lo que se puede lograr que opere de manera eficiente es personal capacitado a nivel municipal y estatal, a los pocos años cambia y hay que volver a capacitar al personal, por lo que es necesario estar fortaleciendo constantemente esa área. Por ejemplo, en julio de 2015 se publicó el “Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados”, el cual se presentó como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y del Plan Especial de Migración 2014 – 2018. En él se establecen medidas detalladas que van desde el proceso para evaluar el interés superior del NNA, la elaboración de un plan de reinserción comunitaria, el proceso para contactar telefónicamente a familiares, entre otros. Sin embargo, la Ruta y el documento en el que se presenta la “política nacional” no hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio, por lo que elementos que podrían ya haber estado funcionando adecuadamente, no necesariamente son retomados por las nuevas autoridades.

Otro elemento bastante grave en relación con las condiciones en las que se encuentran NNA en Tapachula, es el temor del personal de la Procuraduría Municipal de protección de los Derechos de Niñas, Niños Adolescentes y la Familia de Tapachula debido a que se han recibido amenazas de presuntos integrantes de redes de tráfico de personas que están involucrados en los traslados de los NNA no acompañados hacia México. Tienen miedo a ser objeto de represalias al atender a la población que la Procuraduría Municipal de protección de los Derechos de Niñas, Niños Adolescentes y la Familia de Tapachula tiene bajo su tutela, lo que evidencia la penetración de estas células criminales en la ciudad.

4.4 Término del procedimiento con resolución positiva: inicia el proceso de integración

Si el NNA no acompañado recibe el reconocimiento de la condición de refugiado/a, la COMAR notifica al SNDIF y al INM, quien levanta el acuerdo de presentación y la niña, niño y adolescente queda bajo la guardia y custodia de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; el representante legal solicita a Regulación Migratoria del INM la emisión de la tarjeta que acredita la estancia legal en México de NNA no acompañados (es importante agregar que NNA no tienen posesión de sus documentos. En caso que un adolescente reconocido como refugiado llegase a abandonar o escapar del albergue, deja tras de sí su documentación, lo que le genera problemas para identificarse, emplearse y realizar otros trámites necesarios para su subsistencia).

Otra modalidad de alojamiento para NNA no acompañados refugiados/as es el albergue de estancia larga. En el caso de Tapachula, de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes son reubicados en a Aldeas Infantiles SOS, organismo de la sociedad civil cuya estancia se considera de carácter permanente y se ubica en la ciudad de Comitán, en la franja central del estado de Chiapas. En todos los casos, la COMAR y la Procuraduría Municipal de protección de los Derechos de Niñas, Niños Adolescentes y la Familia de Tapachula son los responsables de identificar albergues en cualquier parte del país que les pueda recibir y, con apoyo económico del ACNUR se realiza el traslado, mientras que el albergue de destino es el responsable de garantizar su acceso a la educación y a la salud.

Si familiares de un NNA no acompañado ingresan a territorio nacional una vez que la niña, niño o adolescente ha sido reconocido/a como refugiado/a, el ACNUR realiza los trámites para su reunificación. Si la familia está en su país de origen, se le asesora sobre la manera de trasladarse a México.

Todos los albergues para NNA no acompañados en Tapachula son considerados de carácter temporal. Sin embargo, en casos especiales, niñas, niños y adolescentes han permanecido bajo su resguardo hasta los 18 años de edad, toda vez que en la ciudad no hay albergues de cuidado permanente para atender a la niñez y adolescencia migrante. Si bien hay otros albergues en Ciudad de México o en el norte del país, la representante de UNICEF considera que las opciones reales de integración local son escasas. En todo caso, NNA no acompañados tienen que permanecer en un albergue hasta los 18 años de edad y hay adolescentes de 14, de 15 años que se ven precisados a permanecer tres o cuatro años en un albergue cuando algunos de ellos ya vivían de manera independiente en sus países de origen y ahora se ven institucionalizados, lo que repercute en sus condiciones de vida. Lo anterior alude a que una de las prioridades en la atención de NNA no acompañados refugiados/as es la apertura de opciones de alojamiento adecuados a sus necesidades particulares, como pueden ser albergues de puertas abiertas o con un horario establecido de entrada y salida diaria.

Hay otros retos asociados a la integración. Por ejemplo, los impedimentos legales ajenos al procedimiento de reconocimiento de refugiado/a, los cuales se ejemplificarán con el caso de Ana²². Ana tiene 16 años y nació Honduras, país en el que vivía con su madre y dos hermanos. Sus padres se separaron cuando ella tenía un año de edad. Ana viajó a México acompañada de una tía -hermana de su madre- en 2019 (cuando tenía 14 años de edad) y durante los seis meses que vivió con ella y su pareja en Chiapas sufrió maltrato. Una vez que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes tuvo conocimiento de la violencia que sufría, fue trasladada a un albergue.

Bajo la custodia de esta Procuraduría, Ana presentó su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada, pero el caso se complicó porque su padre, quien se encuentra en México, interpuso un amparo para evitar que fuera trasladada a otra ciudad y abrió un proceso para obtener su custodia y guarda legal. Debido a que estas situaciones no están

²² A fin de proteger su identidad, se utilizó un seudónimo.

contempladas en la Ruta, Ana, quien fue reconocida como refugiada a inicios de 2021 y ya tenía un lugar garantizado en un albergue de puertas abiertas en otra ciudad, no pudo viajar, seguía sin asistir a la escuela y sin recibir algún tipo de capacitación laboral.

Todos los informantes clave coincidieron en que se necesitan programas para la reincorporación y reinserción de los NNA no acompañados, en especial programas para las y los jóvenes que van a cumplir 18 años de edad y que se encuentran en un albergue de puertas cerradas. Al respecto se preguntan “¿quién se va a hacer cargo de ellos? ¿Cómo se van a insertar en la sociedad?”

Desde la perspectiva de la informante de UNICEF, el marco legal vigente de México en materia de atención a NNA no acompañados utiliza una perspectiva de vulnerabilidad. Asimismo, considera que en los casos de seguimiento de NNA no acompañados que ya fueron reconocidos como refugiados la COMAR podría hacer un ejercicio interno de vinculación con la Secretaría del Trabajo o con el DIF, pues considera que ninguna dependencia de gobierno está atendiendo el tema de inserción laboral local y en general, el seguimiento y acompañamiento en los procesos de integración de manera puntual. Considera que la COMAR, en ese momento en el que se realizó el trabajo de campo (octubre de 2021), estaba dependiendo “demasiado” de organizaciones y organismos internacionales sin tomar la dirección como el responsable de atender la problemática.

En temas de empleabilidad de NNA no acompañados, destaca que los organismos internacionales no promuevan ninguna medida al respecto, ya que se posicionan en contra del trabajo infantil. Por lo anterior, tampoco son elegibles para participar en los programas de inserción laboral o capacitación para el empleo. En contraparte, las y los adolescentes sí se pueden integrar a cursos de capacitación para el empleo en el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial 86 (CECATI 86) en la ciudad de Tapachula y pueden recibir apoyo económico del ACNUR para cubrir los costos del curso en ese centro. Este organismo apoya adicionalmente al CECATI 86 para equipamiento, así como a otras instituciones públicas en Tapachula para el mejoramiento de sus instalaciones o equipamiento. Si bien persisten muchos otros factores que impiden la inserción laboral, la persona entrevistada de ACNUR refiere que se ha trabajado con algunas instancias, como asociaciones de empresarios locales, para que se familiaricen con los documentos relacionados con el refugio.

A partir de lo anterior, se observa que los esfuerzos para fomentar la inserción laboral no parten de las instituciones de gobierno, sino que se espera que los albergues, que en su mayoría operan con recursos de sociedad civil y/o de organismos internacionales, sean los principales responsables de proporcionar estas herramientas.

4.5 Término del procedimiento con resolución negativa: inicia el proceso de expulsión

Si la resolución es negativa al refugio, la o el representante legal de la niña, niño o adolescente no acompañado está en posibilidades de presentar un recurso de revisión. Si la revisión del caso confirma la negativa del reconocimiento y no se recurre a otra instancia legal, el SNDIF puede optar por trasladar a NNA no acompañados a la estación migratoria para que sean devueltos a sus países de origen. Se les explica el procedimiento a seguir incluyendo la fecha de su salida y el medio de transporte (lo que se define en función de su edad y país de origen). Se observa que no existan otras alternativas para que el NNA no acompañado pueda permanecer en México hasta la mayoría de edad.

Antes de la publicación del Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante, la estación migratoria en Tapachula conducía los llamados “retornos asistidos” en lunes, miércoles o jueves, lo que podía influir en la decisión de NNA no acompañados para no solicitar refugio o no solicitar la revisión del caso, tratando de evitar permanecer más tiempo en el albergue.

Al no haber reconocimiento de refugio, el NNA no acompañado deja de ser persona de interés para el ACNUR. A pesar de lo anterior, la representante del ACNUR señaló que la agencia busca asegurarse que las medidas de protección estén “bien establecidas” y que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes dé el debido seguimiento de retorno, siendo la instancia responsable de NNA no acompañados. En algunos de estos casos, por ejemplo, ACNUR busca tener contacto con algún familiar en el país de origen, agilizar los trámites de retorno, o bien, gestionar la entrega de la tarjeta de visitante por razones humanitarias si así se requiere.

4.6 Evaluación de condiciones socioculturales generales del contexto y del procedimiento del refugio en México

Un elemento que es necesario tener presente son las muestras de racismos y xenofobia en la ciudad de Tapachula durante los últimos años, junto con la negación de servicios en materia de salud y malos tratos hacia las personas migrantes, aunado a que para la mayoría de habitantes no está clara la diferencia entre una persona refugiada y una persona migrante por razones económicas. Los informantes clave refieren que los habitantes de Tapachula, a pesar de estar acostumbrados a la presencia de personas extranjeras, tiende a categorizarlas en función de su nacionalidad y basados en estereotipos y prejuicios. Consideran que las manifestaciones xenófobas en Tapachula están relacionadas con la saturación de servicios públicos en la ciudad y las facilidades que existen para las personas en contexto de movilidad para recibir apoyos económicos y que no son extensivos para la población local (dichos apoyos se otorgan a través de la Dirección Municipal de Personas Migrantes a cambio de barrer y pintar calles y lavar patios, entre otras actividades). En este sentido, por ejemplo, la informante de UNICEF considera que algunas personas servidoras públicas utilizan argumentos como que los NNA no acompañados “vienen de otro contexto, que ya traen hijos, que ya tienen pareja, que algunos ya delinquieron, que son miembros de pandillas”, entre otros, elementos que considera estigmas que afectan la integración. Las y los informantes claves refieren que se continúa trabajando con organizaciones para sensibilizar a la población.

Por otro lado, se percibe discrecionalidad en procedimientos, atención y resolución al momento de aplicar la normativa vigente. Por ejemplo, NNA no acompañados no deben de ser alojados en estaciones migratorias pero la mayoría de los informantes manifestaron que esto sigue sucediendo. Adicionalmente, las servidoras públicas que participaron en el grupo focal indicaron que los NNA no acompañados son trasladados a las instalaciones del DIF municipal muchas horas después de haber sido notificados de la detención de la niña, niño o adolescente, inclusive durante la madrugada lo que ralentiza el proceso de acogida, incluyendo la valoración médica antes de poder ingresar a las instalaciones del albergue.

Otro elemento en torno a los procesos de solicitud de refugio en México es que reiteradamente se escucha a nivel institucional que hay personas que utilizan el

procedimiento de reconocimiento “como un salto, no como una necesidad”, según manifestaron los informantes. Esto se dio con mayor énfasis durante la pandemia, cuando se facilitó la expedición de constancias que acreditaba a las personas como solicitantes, documento con el cual solicitaron ante el INM una tarjeta de residente temporal por razones humanitarias (con vigencia de un año) que les abrió el acceso a moverse a otras ciudades del país. Sin embargo, la obtención de una tarjeta no es garantía de libre tránsito, particularmente si autoridades como Guardia Nacional inhiben el traslado de personas migrantes a lo largo de todo el territorio nacional. Aunado a ello, la existencia de grupos delictivos que lucran con el traslado de personas migrantes también amenaza el libre tránsito.

En el caso en particular de NNA no acompañados, al ser sus representantes legales los únicos facultados para solicitar y resguardar la tarjeta, este argumento pierde validez. No obstante, los sujetos clave entrevistados coinciden en que niñas, niños y adolescentes buscan llegar a Estados Unidos, país en el que cuentan con familiares. Siendo así, consideran que se debiera buscar la reunificación familiar en ese país (personal de UNICEF indica que sí se han realizado reunificaciones de este tipo, “pero han sido pocas”). Por ello creen que, de existir opciones para quedarse en México como refugiados, finalmente las rechazarían, pues su objetivo es Estados Unidos. Con esto, evalúa que más que una movilidad de desplazamiento forzado que amerita el refugio, las causas de la movilidad son mayormente económicas derivado del poder adquisitivo que se podría alcanzar en Estados Unidos y que no lograrían en México, lo que saben porque “han trabajado toda su vida en su país de origen y muchas de su familia lo ha logrado y están en una posición muy, muy distinta”.

Por otro lado, la exoficial de Protección a la Infancia entrevistada considera que la introducción de la Clave Única de Refugiados no evitará que la gente utilice documentación falsa porque “la gente quiere obtener un documento que los haga parecer legales en el país”, o que les permita viajar. Refiere que “jamás se había visto tanta falsificación de documentos” y que muchas personas inician el proceso del reconocimiento de la condición de refugiado y con los documentos que se les entregan falsifican una constancia de reconocimiento.

En materia de garantía de Derechos Humanos y del interés superior de NNA no acompañados, considerando el procedimiento para obtener el reconocimiento como refugiado, se encontraron graves omisiones a las disposiciones del Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados,

Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante. Por ejemplo, en el caso de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, en octubre de 2021 únicamente existía un equipo multidisciplinario (sin un médico, como ya se había referido). Las participantes en el grupo focal realizado para la investigación atribuyeron el incumplimiento de la norma sobre equipos multidisciplinarios al incremento en la demanda de solicitudes.

Otra carencia es la falta de recursos económicos porque el Decreto no llegó acompañado de recursos adicionales, al menos no a nivel municipal. El presupuesto de la Procuraduría, al finalizar octubre de 2021, no había sido objeto de ampliaciones presupuestarias y para operar el albergue habilitado para familias se hace uso de los recursos del Albergue temporal para niñas, niños y adolescentes migrantes. En materia de NNA no acompañados, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes refirió que brindan atención con recursos limitados pues, a partir del Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante erogan una parte de su presupuesto para la atención de otros grupos de población en movilidad, como mujeres embarazadas.

Por otro lado, una situación referida por las servidoras públicas del grupo focal es que los NNA no acompañados, particularmente los adolescentes varones, intentan escaparse de las instalaciones de los albergues o se han escapado. Agregan que incluso han golpeado al personal, han destruido mobiliario o se han peleado entre ellos, por lo que siempre es necesario que el personal les brinde contención. En contraparte, esto también señala la escasa capacitación recibida por el personal para crear un ambiente óptimo de convivencia y prevenir y evitar este tipo de situaciones. Por lo anterior, aunado a temas de salud mental y emocional de los NNA no acompañados, UNICEF les ha recomendado reiteradamente el establecimiento de albergues de puertas abiertas. Sin embargo, consideran que, dada la edad de NNA no acompañados, no lo consideran apropiado, pues creen que todas y todos abandonarían el albergue o correrían el riesgo de caer en redes de trata de personas.

Otros elementos importantes a considerar son las preferencias alimentarias asociadas a diferentes nacionalidades, por lo que el diseño de las dietas de los albergues ha tenido que adaptarse para facilitar el consumo de alimentos. Por otro lado, el desconocimiento de otros

idiomas, en particular el creole, ha sido un obstáculo para la comunicación, por lo que algunas de las informantes refieren que, ante la falta de traductores en sus equipos de trabajo, se han apoyado regularmente en dispositivos electrónicos para poder comunicarse con la población que no habla español.

A lo largo de este capítulo y a través de los insumos identificados en las entrevistas y en el grupo focal es posible identificar varias constantes. La primera y más evidente es la falta de recursos económicos y humanos en la estructura de todas las oficinas gubernamentales, en los propios organismos internacionales y en los albergues que brindan asistencia a NNA no acompañados. Esta falta de recursos impacta en todos los componentes del proceso de reconocimiento de refugio en el país: la identificación de posibles solicitudes, ofrecer alojamiento digno, consolidar equipos interdisciplinarios para identificar y atender necesidades, ofrecer actividades educativas y lúdicas, establecer alternativas de alojamiento, entre otras.

En segundo lugar, se advierte que es necesario consolidar los procesos de capacitación del personal que brinda atención y asistencia. Cada cambio de administración estatal y municipal regularmente implica rotación de personal, por lo que se pierde el *expertise* logrado. Es preciso establecer mecanismos para asegurar la continuidad en la debida atención, aunado a que los mandos medios y/o altos no pueden delegar la responsabilidad en el personal operativo. Además, es necesario brindar capacitación en áreas específicas como es la atención a miembros de la comunidad LGBT+ para evitar su discriminación, así como reforzar la capacitación para brindar atención y contención a adolescentes, particularmente a quienes no desean permanecer en un albergue de puertas cerradas y que intentan escaparse de las instalaciones.

Tercero, los procesos de integración local de los NNA no acompañados solicitantes y refugiados dependen en gran medida del lugar en el que se encuentren físicamente, es decir, el albergue en el que estén, y los recursos que se les brindan. Por ello, en tanto no cuenten con la posibilidad de acceder a una condición migratoria de residencia permanente, es fundamental que se acuerden actividades mínimas necesarias para garantizar su acceso a la educación y/o al trabajo, dependiendo de su edad, de las condiciones que imperaban en sus vidas antes de ingresar a México (si trabajaban, si estudiaban, con quienes vivían) y de lo que la niña, niño o adolescente desea para su vida en términos de sus planes futuros.

Por otro lado, en términos del autocuidado de las personas que brindan atención y acompañamiento a los NNA no acompañados es un tema indispensable que no se debe de dejar de lado ni minimizar, ya que finalmente, es el personal que directamente entra en contacto con NNA no acompañados. Es necesario que sus oficinas les garanticen el acceso a recursos para cuidar su salud mental.

En las entrevistas con las adolescentes, si bien las tres abordaron el proceso del refugio en México de forma distinta, comparten la circunstancia de encontrarse al amparo del mismo marco normativo del reconocimiento de refugio en México, proceso que las tres adolescentes indicaron, en general, haber comprendido. Sin embargo, en dos de estos casos el equipo multidisciplinario del DIF decidió no interponer las solicitudes. Uno de ellos debido a la “mala credibilidad” de la adolescente, evidenciando que resulta necesario establecer mecanismos claros y transparentes respecto a cómo se acuerdan dichas decisiones, mecanismos que no solo deberán contener elementos subjetivos, sino objetivos sobre los países de origen (si se garantiza su seguridad física, el acceso a la protección del Estado, alternativas de huida interna, entre otras) y las circunstancias familiares manifestadas por los NNA no acompañados. Aunado a ello, es necesario no perder de vista que, en todos los casos, uno de los elementos fundamentales de las resoluciones de la COMAR es “la buena o mala credibilidad” de la persona solicitante. Por lo tanto, es necesario discutir los criterios bajos los cuales el SNDIF realiza esta calificación de un NNA no acompañado al momento de decidir presentar una solicitud de reconocimiento. En el segundo caso, se trató de Jenny, quien pidió ser reunificada con su hermano mayor de edad, con quien viajaba. El grupo multidisciplinario acordó realizar la reunificación, pero el joven no se presentó para hacerse cargo de Jenny.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los procesos de atención de niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado/a y refugiados/as en Tapachula, Chiapas, se definen no solo por su situación etaria, sino que también influyen los recursos y la infraestructura disponible para ellos en esta ciudad. La COMAR, el SNDIF, las Procuradurías, el ACNUR, UNICEF, así como organizaciones civiles que les brindan asistencia, influyen claramente en el desarrollo de estos procesos locales, no solo porque identifican las necesidades particulares de atención de cada una de estas niñas, niños y adolescentes, sino también porque les brindan herramientas para iniciar una vida en México.

Entre las diversas carencias para facilitar los procesos de atención, una de las principales es la falta de albergues de puertas abiertas, particularmente para adolescentes. Estos albergues deben considerar las necesidades particulares de atención que lleven a que NNA puedan ejercer su derecho a la educación y a la salud y que, al mismo tiempo, obtengan y/o perfeccionen las habilidades que les garanticen vidas independientes, tal como lo propone la Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de Migración de SIPINNA.

Aunado a ello, derivado de la edad de la población que estudia este trabajo, muchos tienen como objetivo principal integrarse al mercado laboral antes que al ámbito escolar. Sin embargo, las posibilidades de integrarse a la vida económica a través de un empleo en Tapachula son limitadas debido a que la legislación laboral vigente prohíbe el trabajo de personas menores de 15 años²³ y limita las circunstancias bajo las cuales pueden trabajar quienes sean mayores de 15 y menores de 18 años²⁴.

Si bien no se busca promover el trabajo infantil, la realidad en México, y en muchos de los países de origen de los NNA no acompañados solicitantes de refugio y refugiados, es que muchos niños, niñas y adolescentes se han incorporado al mercado laboral desde temprana edad y han auspiciado su manutención de forma independiente.

²³ El Art. 22 Bis de la Ley Federal del Trabajo señala: “Queda prohibido el trabajo de menores de quince años; no podrá utilizarse el trabajo de mayores de esta edad y menores de dieciocho años que no hayan terminado su educación básica obligatoria, salvo los casos que apruebe la autoridad laboral correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.”

²⁴ Art. 22, 174, 175, 175 Bis, 176, 178, 179, 180, 191 y 988 de la Ley Federal del Trabajo.

Es preciso destacar la necesidad de atender a NNA no acompañados desde una perspectiva de la agencia. A través de una perspectiva de agencia se pueden desarrollar estrategias de atención y de integración efectivas que consideren sus necesidades a la luz de sus capacidades y habilidades, de su particular situación etaria y familiar, su grado de estudios, experiencia laboral y su salud mental, si vivían solos, con quién vivían en sus países de origen, si tienen parejas o hijos, entre otros. Lo importante es reconocer la capacidad de decisión sobre sus propias vidas. En tanto se sigan diseñando estrategias exclusivamente desde una perspectiva de vulnerabilidad se corre el riesgo de ponderar una protección paternalista y limitar sus posibilidades de integración de acuerdo con su propio proyecto, es decir, con el interés superior del niño.

A la vez, es necesario tener presente que muchos de los NNA no acompañados no desean permanecer en Tapachula, ya sea porque consideran que su cercanía con la frontera y el constante flujo de otras personas migrantes puede acercarlos a sus agentes de persecución. Esto aplica particularmente entre quienes provienen de países centroamericanos y sus agentes de persecución están relacionados con grupos de la delincuencia organizada, incluidas las pandillas, como se encontró en el trabajo de campo. O bien, porque desean buscar otras alternativas en el interior del país, porque desean reunificarse con sus familias que se encuentran en otras partes de México, o incluso porque buscan seguir su camino hacia Estados Unidos.

En el caso de quienes son reconocidos como refugiados, deben continuar con el proceso de obtención de su tarjeta de residente permanente a través de sus representantes legales. Además, es necesario que sepan que existe la posibilidad de solicitar su reunificación familiar, para lo cual podrían requerir asistencia adicional. En este punto es necesario señalar que el marco legal vigente dificulta en gran medida la reunificación familiar, particularmente si la familia se encuentra en el país de origen, pues, si se consideran nuevamente las limitantes laborales, resulta sumamente difícil que un NNA logre la capacidad económica que satisfaga el requisito de la comprobación de ingresos económicos suficientes para la manutención familiar. Por ello, es indispensable que cuando un NNA no acompañado refugiado solicite la reunificación familiar, se pondere su interés superior en lugar de su capacidad económica de manutención.

También es necesario no perder de vista el proceso de asignación a albergues de larga estancia a los NNA no acompañados refugiados, particularmente la capacidad de influencia y de incidencia que el NNA tiene en esta etapa, pues parecería que el traslado a estos albergues depende del cupo del propio albergue y no del perfil y las necesidades particulares del NNA. La Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración o el Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad y demás acciones gubernamentales, deberán garantizar que el NNA sea recibido en una institución que le pueda brindar las herramientas necesarias para su integración.

Por otro lado, la COMAR opera con recursos humanos y económicos limitados que, aunado a la pandemia por COVID-19, han impactado de forma negativa en los tiempos de espera de atención, desde presentar la solicitud, realizar la entrevista de elegibilidad, hasta obtener una resolución y la eventual calidad migratoria, en caso de obtener el reconocimiento. Adicionalmente, de haber necesidades de asistencia en materia de salud, contención psicológica, insumos personales (como ropa y zapatos), entre otros, ya sea que la propia COMAR otorgue el apoyo, o bien el SNDIF, estas no necesariamente pueden ser atendidas en su totalidad ante la falta de recursos económicos.

Queda pendiente que el Estado Mexicano considere y observe a cabalidad los compromisos internacionales que ha aceptado para brindar atención a las personas que requieren protección internacional y que, considerando el incremento de solicitudes, asigne recursos suficientes para ello. Es decir, el presupuesto asignado a la COMAR debe considerar efectivamente las necesidades actuales y las demandas tanto de recursos humanos, como recursos operativos, de manera particular las de la Oficina de Representación en Tapachula, la cual recibe la mayoría de las solicitudes de reconocimiento. Estas necesidades presupuestarias deben también responder a las obligaciones que le confiere la última reforma al marco normativo vigente, en particular para garantizar las opciones de albergues, la debida representación legal y la capacitación continua del personal que atiende directamente a NNA no acompañados.

Es necesario preguntarnos por qué, a pesar del crecimiento sostenido (con excepción de 2020 derivado de la pandemia por COVID-19) del número de solicitudes de reconocimiento de los últimos años, la COMAR no cuenta aún con un presupuesto que

garantice su independencia operativa. Por un lado, la cooperación con organismos internacionales como el ACNUR y UNICEF abre las puertas a mejorar prácticas de atención (desde la recepción de solicitudes hasta el traslado a albergues definitivos), pero la dependencia presupuestal a través de distintos convenios de colaboración no debe convertirse en la norma. Es obligación del Estado garantizar la operatividad de sus instituciones.

Las necesidades en materia de recursos humanos también las comparten el Sistema Estatal del DIF y a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en Tapachula, las cuales, como ya se señaló anteriormente, carecen de personal suficiente para atender a todos los casos. Además, uno de los aspectos más importantes, la rotación del personal, particularmente al concluir las presidencias municipales y las gobernaturas, cada 3 y 6 años, respectivamente, trae consigo cambios completos de personal lo cual impacta en la atención que se brinda a toda la población. Estos cambios no suponen que los mejores perfiles profesionales y las personas más capacitadas podrán acceder a estos puestos y cumplir con las altas responsabilidades que conllevan.

Aunado a la anterior, cada gobierno federal, a través de sus Plan Nacional de Desarrollo, delinea las prioridades de su sexenio, sin embargo, es necesario que se promueva el establecimiento de políticas y programas transexenales que garanticen la operatividad de los programas ya establecidos en tanto el nuevo gobierno evalúa los instrumentos vigentes.

A partir de la información obtenida a través de las entrevistas y el grupo focal, se desprende también la necesidad de crear un programa de seguimiento a los NNA no acompañados refugiados no solo para garantizar que sigan recibiendo la atención que requieren para lograr vidas independientes, sino también para que a partir de la información que genere, se puedan diseñar nuevas alternativas para facilitar la integración local. Por ello, la Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración debe consolidarse a través de un programa orientado a las necesidades específicas de los NNA no acompañados que garantice la obligatoriedad de su cumplimiento y su mejora continua.

También es importante la transparencia en materia de reconocimiento a personas refugiadas y la asistencia que reciben. Las estadísticas que actualmente publica la COMAR dan cuenta de los números de solicitudes, casos resueltos, nacionalidades, datos que están

desagregados por mes y por año, e inclusive presenta comparativos con años anteriores y, ocasionalmente, se desagrega parte de la información por sexo y por rango de edad, no obstante, los datos respecto a las causas para solicitar el reconocimiento, los números de casos resueltos mensualmente, en particular si fueron reconocidos, el motivo por el que fueron reconocidos, si recibieron Protección Complementaria, cuántos casos no recibieron y reconocimiento y por qué, el tiempo promedio de resolución de los casos, entre otros datos que resultan necesarios para conocer la composición de la población refugiada en México, no están disponibles. Cabe señalar que hasta 2018 esta información estaba incluida en los Boletines Estadísticos de Solicitantes de Refugio en México publicados por la Unidad de Política Migratoria en México, pero la información correspondiente a 2019, 2020 y a 2021 no ha sido publicada. No se entiende el abandono de este ejercicio puesto que la Unidad de Política Migratoria continúa con la publicación de estadísticas de la población migrante en México, incluyendo el número mensual de expedición de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias y de Tarjetas de Residente a personas refugiadas. Es recomendable entonces que se retome la publicación de esta información la cual contribuye al estudio y entendimiento del refugio en México.

Otro elemento importante es que, considerando que muchos de los NNA provienen de Honduras, El Salvador y Guatemala, el idioma en común influye de manera favorable a sortear algunos obstáculos. No obstante, su integración social puede verse limitada ante la posibilidad de enfrentar actos de xenofobia y discriminación, manifestaciones que se han incrementado en Tapachula durante los últimos años de manera general hacia todas las personas migrantes. Para luchar contra ello es fundamental que se sensibilice a la población local respecto a las necesidades de protección internacional de este sector de la población y trabajar en la eliminación de estigmas hacia las personas migrantes. En tanto se perciban como ajenos los problemas, vicisitudes y necesidades de las personas refugiadas, difícilmente podrá generarse un cambio social, y el cambio inicia conociendo al otro.

A partir de la evaluación realizada, se desprenden las siguientes recomendaciones:

Al Congreso de la Unión

- Aprobar el establecimiento de lineamientos claros a través de los cuales familias se puedan acreditar como hogares de acogida. Definir desde su temporalidad hasta los

espacios físicos mínimos con los que debe de contar, pasando desde luego por garantizar que cuenten con los debidos recursos emocionales para comprometerse. Esta alternativa a albergues de puertas cerradas contribuiría a garantizar que los NNA no acompañados se encuentren en espacios físicos que puedan satisfacer todas sus necesidades. Esta medida deberá de acompañarse de capacitación constante a las familias en materia de conocimientos mínimos de primeros auxilios, contención psicológica, entre otros.

- Que el presupuesto de la COMAR considere efectivamente las necesidades actuales, de manera particular las de la Oficina de Representación en Tapachula, la cual recibe la mayoría de las solicitudes de reconocimiento.
- Que el presupuesto del SNDIF considere las obligaciones que le confiere la última reforma al marco normativo vigente, en particular para garantizar las opciones de albergues y la debida representación legal.
- Garantizar que el presupuesto del SNDIF incluya la instalación en Tapachula albergues de puertas abiertas para NNA no acompañados. Albergues que consideren las necesidades particulares de atención que lleven a que NNA puedan ejercer su derecho a la educación y a la salud y que, al mismo tiempo, obtengan y/o perfeccionen las habilidades que les garanticen vidas independientes.
- Considerar el diseño de alternativas legales para que los NNA no acompañados que no son reconocidos como refugiados puedan permanecer en México y no tengan que ser devueltos a su país de origen.

A la Secretaría de Gobernación

- Retomar la publicación de los Boletines Estadísticos de Solicitantes de Refugio en México publicados a través de la Unidad de Política Migratoria en México con la descripción detallada de la composición de la población refugiada en México.
- Asumir la responsabilidad de programas de seguimiento a personas refugiadas. Una de las actividades de la COMAR al inicio de creación fue el seguimiento a programas de asistencia a población guatemalteca refugiada en México, por lo tanto, debería seguir contando con la capacidad técnica, huma y presupuestal para seguir haciéndolo.

- Crear un programa de seguimiento a los NNA no acompañados refugiados/as. A partir de la información que genere este programa se pueden diseñar nuevas alternativas para facilitar la integración local.

Al SNDIF

- Aun cuando los NNA no acompañados se encuentren en espera de una resolución de COMAR, realizar actividades mínimas necesarias para garantizar su acceso a la educación.
- A través de una perspectiva de agencia, es necesario que sus evaluaciones de asistencia consideren la situación etaria y familiar, así como la experiencia laboral, para determinar las necesidades de los NNA no acompañados.

A la Secretaría de Gobernación y al SNDIF

- Crear programas para la reincorporación y reinserción de los NNA no acompañados, en especial programas para las y los jóvenes que van a cumplir 18 años de edad y que se encuentran en un albergue de puertas cerradas.
- Profesionalización del personal que brinda atención a NNA no acompañados/as que buscan protección internacional, por lo menos en un porcentaje representativo que garantice la operatividad de las instituciones en los periodos de transición de los gobiernos estatal y municipal.
- Capacitación continua del personal que atiende directamente a NNA no acompañados, en particular en áreas específicas como es la atención a miembros de la comunidad LGBT+ para evitar su discriminación, así como reforzar la capacitación para brindar atención y contención a adolescentes, particularmente a quienes no desean permanecer en un albergue de puertas cerradas y que intentan escaparse de las instalaciones.
- Dar debido seguimiento a los convenios de colaboración firmados con organismos internacionales y con organizaciones de la sociedad civil y reportar periódicamente los avances alcanzados.

- Continuar con el trabajo de las mesas interinstitucionales con otras dependencias de gobierno y con organizaciones de la sociedad civil para concretar programas de colaboración. Reportar periódicamente los avances alcanzados.
- Trabajar con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en programas para sensibilizar a la población sobre las necesidades de las personas refugiadas.
- Garantizar el acceso a recursos para cuidado de la salud mental del personal que brinda atención y acompañamiento a NNA no acompañados.
- En necesario que en el diseño de la Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración haya flexibilidad para atender situaciones particulares no contempladas con anterioridad.
- A través de los programas vigentes con la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Educación, como el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), garantizar a las y los interesados la capacitación laboral a quienes no desean continuar estudiando.

Al Congreso de la Unión, a la Secretaría de Gobernación y al SNDIF

- Trabajar desde una perspectiva de agencia con los NNA no acompañados. En tanto se sigan diseñando estrategias exclusivamente desde una perspectiva de vulnerabilidad, se limitarán sus oportunidades de integración.
- Establecer políticas transexenales, o por lo menos programas transexenales, que faciliten, y garanticen, la operatividad de los programas de atención a toda la población que busca protección internacional, particularmente de los NNA no acompañados. En este sentido, la Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración y toda política pública tendría que establecer claramente la continuidad de los procesos que intenta establecer.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. (8 de agosto de 2002). Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/pdf/AAOUAOADSEGOB.pdf>
- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los Refugiados Extranjeros en el Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (4 de julio de 1980). Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de <http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/pdf/AACOMAR.pdf>
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2015). Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas, pp. 116-128.
- Aguilar, C. R. (2017). Evaluación de políticas públicas, una aproximación. *Colección de materiales didácticos de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana*.
- Aguilar, L.F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2021). Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS). Recuperado de <https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>
- Alzate, M (2013). La infancia. Concepciones y perspectivas. Recuperado de https://www.academia.edu/39320644/La_Infancia_Concepciones_y_Perspectivas?from=cover_page
- Arias, K., Coria, E. y Villareal, M. (2016). México. En Gatica López, G. (coordinador) *Prácticas relevantes de protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía en el Triángulo Norte y México: México, Guatemala, El Salvador y Honduras*, pp. 17-69. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Asylum Access México (2021). Informe de investigación sobre alternativas a la detención para personas solicitantes de la condición de refugiados en México.
- Bustamante, J. A. (2011). Extreme Vulnerability of Migrants: The Cases of the United States and Mexico. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062011000100004

Cobo, S. y Fuerte, P. (2012). *Refugiados en México. Perfiles sociodemográficos e integración social*.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados [@comar_sg]. (12 de marzo de 2021). *En 2021 (al cierre de febrero) han solicitado la condición de refugiado en México 2,309 niños, niñas y adolescentes. Principalmente provenientes de los siguientes países Honduras, El Salvador, Guatemala, Haití, Venezuela*. [Tweet]. [Imagen adjunta] Twitter. https://twitter.com/comar_sg/status/1370469142114009089/photo/1

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2022). *La COMAR en números diciembre 2021*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/690741/Cierre_Diciembre-2021__1-Enero-2022_.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). (2022). Curso: 1, 2, 3 por todos los derechos de niñas, niños y adolescentes, sin discriminación.

Convención de los Derechos del Niño (1989). Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Convenio de Colaboración en materia migratoria a favor de niñas, niños y adolescentes en el marco de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que celebran el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas. (12 de febrero de 2021). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611426&fecha=12/02/2021

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante. (11 de noviembre de 2020). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020

Decreto por el que se reforman por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en materia de trabajo de menores. (12 de junio de 2015). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT_ref27_12jun15.pdf

Díaz, L. y Schrank, D. (21 de mayo de 2019). Mexico's refugee agency turns to U.N. amid asylum surge, funding cuts. *Reuters*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-mexico-idUSKCN1SS06N>

Divers, A. (2013). Children and Developed Agency. *Childhood & philosophy*, v.9, n. 18, jul-dez. 2013, pp. 225-244. Recuperado de https://www.academia.edu/77069873/Children_and_Developed_Agency

- Domínguez Amorós, M. y Contreras Hernández, P. (2017). Agencia femenina en los procesos migratorios internacionales: Una aproximación epistemológica. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. No. 37 mayo-agosto, 2017, pp. 75-99
Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/112691/1/672168.pdf>
- Escalona Orcao, A. I. (1995). El estudio de las migraciones de refugiados. Cuestiones teóricas y metodológicas. *Geographicalia*, 32, pp. 63-82
- Feng, R. N. (2008). Integración local de la población refugiada en Costa Rica. *Revista IIDH*.
Recuperado de: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Ftablas%2F23713.pdf&clen=184209&chunk=true>
- Gaitán, et. al. (2007) Los niños como actores en los procesos migratorios. Implicaciones para los proyectos de cooperación. *Experto en políticas sociales de infancia*. U.C.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Gaitán Muñoz, L. (2010). Sociedad, infancia y adolescencia, ¿de quién es la dificultad? *SIPS - Revista interuniversitaria de pedagogía social*, pp. 29-42
- Gobierno del estado de Chiapas. Secretaría de Hacienda. *Lineamientos para la Programación y Elaboración del Presupuesto de Egresos 2020 Capítulo XXVI Estadística de Población*. Recuperado de: https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Chiapas_population_map.svg
- Gómez Johnson C., y Espinosa Moreno F. (2020). Transformaciones en las migraciones contemporáneas en México (2000-2019). Acercamiento a las violencias y solicitudes de refugio. *Estudios Políticos*, (58), 17-44. Recuperado de: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n58a02>
- Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco. Sección 2: Naturaleza de la evaluación de políticas públicas. Pp. 7-20. Recuperado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion_coordinacion/es_def/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Número de habitantes por municipio de Chiapas. Recuperado de: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografías/información/chis/población/>
- Ley General de las Niñas, Niños y Adolescentes. (2014). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014#gs.c.tab=0
- Ley General de Población. (7 de enero de 1974). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/>

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fimumi.org%2Fattachments%2FLey_General_de_Poblacion_1974.pdf&cien=83233&chunk=true

Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. (27 de enero de 2011). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8150.pdf>

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. (11 de noviembre de 2020). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_111120.pdf

Lenta, M. M. y Zaldúa, G. (2020). Vulnerabilidad y Exigibilidad de Derechos: la Perspectiva de Niños, Niñas y Adolescentes. *Psyke* vol. 29 no.1. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22282020000100106&lng=es&tlng=es

Lida, C. E. (2011) La solidaridad del México cardenista ante la Guerra Civil española. En Somohano K. y Yankelevich P. (coordinadores) *El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos* (pp. 35-48). Secretaría de Gobernación.

Martínez de la Peña, M. y Zamora Alarcón, M. S. (2019) El sistema de refugio en México. En *Movilidades. Análisis de la movilidad humana* (número 2) (pp. 6-16).

Montes Alonso, F. A. (2018). Refugiados centroamericanos en Tapachula, Chiapas. Aproximación al análisis de su integración económica a partir de sus trayectorias laborales. [Tesis de maestría] El Colegio de la Frontera Norte. Recuperado de: <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/20161294/>

Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-SSA3-2010, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad. (2020). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5144339&fecha=27/05/2010#gs.c.tab=0

OIM. (2020). Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2020. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf

Ortega-Velázquez, E. (2019) La detención como dispositivo de la migración irregular: el caso de los niños, las niñas y los adolescentes en México. En Jiménez Solares, E. (coordinadora) *Migración* (pp. 165-198). Instituto Nacional de Ciencias Penales. Disponible en: https://www.academia.edu/38312198/LA_DETENCI%C3%93N_COMO_DISPOSITIVO_DE_CONTROL_DE_LA_MIGRACI%C3%93N_IRREGULAR_EL_CASO_DE_LOS_NI%C3%91OS_LAS_NI%C3%91AS_Y_LOS_ADOLESCENTES_EN_M%C3%89XICO?email_work_card=title

- Ortiz Monasterio, L. (2011) Refugiados guatemaltecos: lecciones y aprendizajes. En Somohano K. y Yankelevich P. (coordinadores) *El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos* (pp. 49-54). Secretaría de Gobernación.
- París Pombo, M. D. (2018). Un callejón sin salida. Falta de alternativas a la detención para Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) no acompañados solicitantes de la condición de refugiado. Disponible en: <http://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2018/05/Adolescentes-en-un-callejon-sin-salida-24-de-Mayo-1.pdf>
- Pavez Soto, I. (2012). Sociología de la Infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de sociología*, No. 27. 81-102.
- Pavez Soto, I. y Sepúlveda Kattan, N. (2019). Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica. *Sociedad e Infancias*, 3, 193–210.
- Pino, J.W (2017). Aspectos metodológicos para evaluar una política pública. *Revista humanismo y sociedad*, pp. 1-7.
- Pla Brugat, D. (1999). Los niños de Morelia. Un estudio sobre los primeros refugiados españoles en México. INAH-DEH. Disponible en: https://www.mEDIATECA.INAH.GOB.MX/ISLANDORA_74/ISLANDORA/OBJECT/LIBRO:701
- Ramírez Silva, A. [@AndresRSilva_]. (3 de mayo de 2021). *Al cierre de abril, el 68.24% de las solicitudes (casos) de la condición de refugiado y el 71.7% de los solicitantes (casos) se han realizado en Chiapas. De los cuales en ambos, el 97.12% se han efectuado en Tapachula y el 2.88% en Palenque. @comar_sg [Tweet].* Twitter. https://twitter.com/AndresRSilva_/status/1389187977239318529
- Reglamento de la Ley General de las Niñas, Niños y Adolescentes. (2 de diciembre de 2015). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDNNA.pdf
- Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. (21 de febrero de 2012). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf
- Reina, E. (12 de septiembre de 2021). El laberinto de Tapachula, una cárcel a cielo abierto en la frontera sur. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-09-12/el-laberinto-de-tapachula-una-carcel-a-cielo-abierto-en-la-frontera-sur.html>
- Rodríguez Vignoli, J. (2001). Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7150/S018659_es.pdf

- Rodríguez Pascual, I. (2012). Sociología de la infancia y los derechos de niñas y niños: ¿un maridaje afortunado? *Opinión y Debate*, No. 11. Recuperado de: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Ftablas%2Fr35201.pdf&clen=121044&chunk=true>
- Silva Hernández, A. (2019). Migración adolescente no acompañada: estrategias de movilidad en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos. Universidad Autónoma de Baja California, 2019.
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Acuerdo SIPINNA/03/2019 por el que se crea la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado y se aprueba en lo general la Ruta de Protección Integral a niñas, niños y adolescentes en situación de migración (2019.) Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/528689/Acuerdo_SIPINNA-03-2019.pdf
- Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (2020). Comisión Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado. Recuperado de <https://www.gob.mx/sipinna/documentos/comision-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes-y-solicitantes-de-la-condicion-de-refugiado#:~:text=El%20objetivo%20de%20esta%20Comisi%C3%B3n,los%20derechos%20humanos%20de%20este>
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad (2022).
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Política Nacional de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado (2019-2024) (2019.) Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/596513/Politica_Nac_Proteccion_NNA_Migrantes_y_Solicitantes__Refugiado_2019-2024.pdf
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2015). Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados. Recuperado de http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/09MX19_Protocolo_Albergues.pdf
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración. (2020). Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577003/Ruta_versio_n_final_editada_definitiva_II__1_.pdf

- Somohano, K. (2011) Hacia un nuevo marco jurídico: la iniciativa de Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. En Somohano K. y Yankelevich P. (coordinadores) *El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos*, pp. 83-101. Secretaría de Gobernación.
- Spencer, S. y Charsley, K. (2021). Reframing ‘integration’: acknowledging and addressing five core critiques. *Comparative Migration Studies*. Recuperado de: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-021-00226-4>
- Torre-Cantalapiedra, E. (2019). Violencia, migración y refugio: una mirada reflexiva a contribuciones sobre violencia estructural y movilidad geográfica. En *Huellas de la Migración*, Año 4, No. 7, enero-junio 2019, pp. 81-107. Recuperado de <https://huellasdelamigracion.uaemex.mx/article/view/11980/10042>
- Unidad de Política Migratoria. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Boletín Estadístico de Solicitantes de refugio en México. (2018a). Boletín anual 2013. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413013/COMAR_2013.pdf
- Unidad de Política Migratoria. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Boletín Estadístico de Solicitantes de refugio en México. (2018b). Boletín anual 2014. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413012/COMAR_2014.pdf
- Unidad de Política Migratoria. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Boletín Estadístico de Solicitantes de refugio en México. (2018c). Boletín anual 2015. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413014/COMAR_2015.pdf
- Unidad de Política Migratoria. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Boletín Estadístico de Solicitantes de refugio en México. (2018d). Boletín anual 2016. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413015/COMAR_2016.pdf
- Unidad de Política Migratoria. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2018e). Boletín Estadístico de Solicitantes de refugio en México. Boletín anual 2017. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427548/COMAR2017.pdf>
- Unidad de Política Migratoria. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Boletín Estadístico de Solicitantes de refugio en México. (2018f). Boletín anual 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427549/COMAR2018.pdf>
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. (2022). Boletín Estadístico Anual 2021. Cuadro 2.10.3 Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) emitidas, según continente, país de nacionalidad, sexo y motivo de estancia, enero-

diciembre de 2021. Recuperado de
<http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2021&Secc=2>

Unidad de Política Migratoria. Registro e Identidad de Personas. (s/a). Panorama de la Migración en México. Recuperado de
http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico

Velázquez Hernández, A. (2014). El proyecto de casas-hogar para los niños de Morelia (1943-1948). *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos* · Número 59 enero-junio 2014. 139-173. Disponible en:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-719X2014000100005

Voltarelli, M., Gaitán Muñoz, L., & Leyra Fatou, B. (2018). La sociología de la infancia y Bourdieu: diálogos sobre el campo en los países hispano-hablantes. *Política Y Sociedad*, 55(1), 283-309. Recuperado de:
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/56119/4564456547226>

Anexo 1. Guías de entrevistas informantes clave

Albergue Diocesano Belén

¿Cómo se integró al equipo del albergue?

¿El albergue sigue siendo de puertas abiertas?

¿Quién decide quién se puede hospedar en el albergue?

¿Cuánto tiempo, en promedio, permanece una familia en el albergue?

¿Reciben a NNA no acompañados?

De los NNA no acompañados que ha recibido, ¿algunos han solicitado el reconocimiento como refugiado?

Quiénes no fueron reconocidos, ¿pueden continuar viviendo en el albergue?

¿La COMAR entrevista a los NNA no acompañados solicitantes en sus instalaciones o en el albergue?

¿Cuál es la edad promedio de los NNA no acompañados que han recibido?

¿Cuál es el sexo más frecuente de los NNA no acompañados que han recibido?

¿Cuál es la nacionalidad más frecuente de los NNA no acompañados que han recibido?

¿Con qué organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales trabajan?

¿El albergue cuenta con programas de alfabetización?

¿Cuentan con programas de capacitación para el trabajo?

¿Cómo promueven el autocuidado entre el personal?

¿La diócesis es quien apoya económicamente al albergue?

¿El personal del albergue está compuesto por personas voluntarias o perciben un salario?

¿Cuál es el proceso de selección del personal?

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR)

¿ACNUR tiene un programa de acompañamiento para NNA no acompañados?

¿Qué medidas toma el ACNUR para brindar acompañamiento a NNA no acompañados solicitantes de refugio y refugios?

¿Qué acciones se realizan para la detección de necesidades de atención?

¿Cuáles son las acciones específicas mediante las cuales otorga asistencia institucional y social?

¿Qué mecanismos se siguen para identificar situaciones de riesgo de abuso o violaciones a los derechos del niño que pudieran presentarse por parte de cualquier autoridad en México (incluida la COMAR)?

¿Qué tipo de entrenamiento se proporciona a las personas que contrata para realizar entrevistas a NNA no acompañados? ¿Cuál es su perfil profesional?

¿Cómo se eligen los perfiles idóneos para colaborar en las Oficinas de Representación de la COMAR?

¿Cuáles son las necesidades más apremiantes que se han identificado en los NNA no acompañados a partir de 2012? ¿Cómo se capacita al personal para identificar estas necesidades? ¿Se realizan cuestionarios diferenciados?

¿Cuáles son las principales acciones que realizar ACNUR para facilitar la integración de NNA no acompañados solicitantes del reconocimiento?

¿Cuáles son las principales acciones que realizar ACNUR para facilitar la integración de NNA no acompañados refugiados?

Si el NNA no acompañado no es reconocido como refugiado, ¿qué acompañamiento se le brinda?

¿Qué acompañamiento se brinda a NNA no acompañados refugiados que solicitan reunificación familiar?

¿Qué medidas realiza el ACNUR para propiciar la integración de NNA no acompañados refugiados?

¿Qué programas apoya el ACNUR para que se desarrollen acciones orientadas a procurar que los refugiados tengan acceso a servicios públicos que faciliten su estancia en territorio nacional y su autosuficiencia?

¿Brinda asesoría para el establecimiento de convenios de coordinación entre la COMAR con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas para garantizar la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes?

¿Brinda asesoría para el establecimiento de convenios de colaboración y concertación entre la COMAR y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los particulares, con el objeto de que participen en la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes?

Exoficial de Protección para la Infancia (OPI) en la Estación Migratoria Siglo XXI

Durante el tiempo que se permitió la permanencia de NNA no acompañados solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado en las instalaciones de la estación migratoria, ¿qué medidas se tomaron para garantizar que se brinda información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo a los NNA no acompañados?

¿Cuáles son las acciones específicas mediante las cuales se les otorgaba asistencia institucional y social?

¿Qué acciones se realizaban para detectar necesidades de atención?

¿Qué mecanismos se siguieron para identificar situaciones de riesgo de abuso o violaciones a los derechos del niño que pudieran presentarse?

¿Qué tipo de entrenamiento se proporcionó a Oficiales de Protección a la Infancia para brindar atención a NNA no acompañados solicitantes de refugio?

¿Había un trato diferenciado entre NNA no acompañados solicitantes y no solicitantes?

¿Cómo se garantizaba la adopción de medidas de protección especial a NNA no acompañados solicitantes de refugio que se encontraban en la estación?

¿Cuáles fueron las necesidades más apremiantes que se identificaron en los NNA no acompañados solicitantes de refugio?

Si el NNA no acompañado no era reconocido como refugiado, ¿qué acompañamiento se le brindaba?

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés)

¿Cuántas personas integran actualmente el equipo de UNICEF en Tapachula?

¿Cuántos albergues de puertas abiertas hay en Tapachula? ¿Con cuales trabaja UNICEF?

¿UNICEF tiene programas específicos para brindar orientación a NNA no acompañados solicitantes del reconocimiento? ¿Tiene programas para brindarles acompañamiento?

¿Las capacitaciones que brinda UNICEF incluyen la identificación de necesidades específicas?

¿Los programas de capacitación de UNICEF incluyen a personal la Oficina de la COMAR en Tapachula?

¿UNICEF tiene programas para fomentar la integración de NNA refugiados?

¿Cómo observa al marco normativo vigente en materia de refugio respecto a NNA no acompañados? ¿Considera que tiene una perspectiva de agencia o de vulnerabilidad?

¿Considera que COMAR debería ser la responsable de dar seguimiento a todos los casos de NNA refugiados?

¿Considera que COMAR depende de los esfuerzos de organismos internacionales con presencia en México (en particular en materia presupuestaria)?

¿Cómo es la relación de UNICEF con la Oficina de COMAR en Tapachula?

¿UNICEF ha realizado estudios para detectar cuáles son las principales necesidades de atención de NNA no acompañados en Tapachula?

¿Califican a la Reforma a la Ley de Migración en materia de infancia migrante como positiva?

¿Qué se hace bien en materia de integración actualmente?

¿Crees que Tapachula ofrece incentivos a NNA no acompañados refugiados para permanecer en la ciudad?

¿Cuáles son las perspectivas de crecimiento de la presencia de UNICEF en Chiapas?

¿UNICEF tiene planes de financiar más albergues en Chiapas?

Organización internacional para las Migraciones (OIM)

¿Cómo se mide el impacto de la “Matriz de seguimiento al desplazamiento”?

¿Qué mecanismos siguen para identificar situaciones de riesgo de abuso o violaciones a los derechos de la niñez migrante que pudieran presentarse por parte de cualquier autoridad en México?

¿Qué acciones realiza OIM para la detección de necesidades de atención de NNA no acompañados refugiados y solicitantes del reconocimiento?

¿Cuáles son las necesidades más apremiantes que se han identificado en los NNA no acompañados a partir de 2012? ¿Cómo se capacita al personal para identificar estas necesidades?

¿Cuáles son las acciones específicas mediante las cuales fomenta la asistencia institucional y social a la población refugiada y a quienes han solicitado el reconocimiento?

¿Qué programas apoya OIM para que se desarrollen acciones orientadas a procurar que las personas refugiadas tengan acceso a servicios públicos que faciliten su estancia en territorio nacional? En este sentido, ¿cómo evalúan el programa “Somos Colmena”? ¿Cuáles son las acciones y/o programas específicos dirigidos a nna no acompañados?

¿Qué acciones realiza OIM para facilitar y/o promover la integración de NNA no acompañados refugiados y solicitantes del reconocimiento?

¿Cuál es el objetivo de las salas de lectura? ¿Cuántas se han instalado en Tapachula?

Si el NNA no acompañado no es reconocido como refugiado, ¿qué acompañamiento se le brinda (por ejemplo, apoyo económico para retorno seguro).

¿Han identificado buenas prácticas de COMAR, SNDIF y el INM en la atención a NNA no acompañados refugiados y solicitantes del reconocimiento? Desde su punto de vista, ¿cuáles son los principales retos que enfrentan actualmente?

A partir de la entrada en vigor de la reforma a las leyes en materia de niñez migrante, ¿cuáles son los principales retos para OIM?

Anexo 2. Preguntas detonadoras del grupo focal con personal de la Procuraduría Municipal de protección de los Derechos de Niñas, Niños Adolescentes y la Familia de Tapachula y Albergue temporal para niñas, niños y adolescentes migrantes en Tapachula

Una vez que son notificados por la COMAR sobre la solicitud de canalización de una NNA no acompañados ¿qué proceso sigue el SNDIF Tapachula?

¿Qué medidas toma el SNDIF Tapachula para garantizar que se brinda información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo a los NNA no acompañados?

¿Qué está haciendo el SNDIF Tapachula para atender el incremento de solicitudes de NNA no acompañados?

¿Qué acciones se realizan para la detección de necesidades de atención de NNA?

¿Qué mecanismos se siguen para identificar situaciones de riesgo de abuso o violaciones a los derechos del niño que pudieran presentarse?

¿Cuáles son las acciones específicas mediante las cuales se otorga asistencia institucional y social?

¿Cuál es el proceso de canalización de solicitantes que presenten situación de vulnerabilidad a instituciones especializadas para su atención?

¿Cómo se identifican las alternativas de cuidado temporal necesarias?

¿Cómo garantiza SNDIF Tapachula que se proporciona el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial a NNA no acompañados? ¿Qué proceso realiza?

¿Cuáles son las necesidades más apremiantes que se han identificado en los NNA no acompañados? ¿Cómo se capacita al personal para identificar estas necesidades? ¿Se realizan cuestionarios diferenciados? ¿Cuál es el perfil profesional del personal responsable de esta acción?

¿Cómo garantiza el SNDIF Tapachula que se desarrollen acciones orientadas a procurar que las personas refugiadas tengan acceso a servicios públicos que faciliten su estancia en territorio nacional y su proceso local de integración?

¿Cuántos convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas para garantizar la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes han establecido? ¿Existen mecanismos de seguimiento y/o evaluación a estos convenios?

¿Cuántos convenios de colaboración y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los particulares, con el objeto de que participen en la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes han establecido?

¿Existen mecanismos de seguimiento y/o evaluación a estos convenios?

¿Qué procesos de atención considera que son necesarios reforzar para facilitar los procesos de integración?

¿Qué tipo de entrenamiento se proporciona a las personas responsables de brindar acompañamiento a NNA no acompañados?

Anexo 3. Guía de entrevistas sujetos de estudio: niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado/a en México

Edad

Unidad familiar

Grado de estudios

Experiencia laboral en su país de origen

Al salir de tu país de origen, ¿viajabas con algún familiar o amigo?

¿Cuánto tiempo has estado en México?

¿Tienes familia en México? ¿En Tapachula?

¿Tienes amigos en Tapachula?

¿Cómo supiste de la COMAR?

¿Te explicaron el procedimiento (tiempo, entrevistas, carga de prueba...)?

¿Resolvieron las preguntas que les hiciste?

¿Has recibido algún tipo de apoyo de COMAR? ¿De ACNUR? ¿De alguna organización de la sociedad civil? ¿En especie? ¿En dinero? ¿En cualquier otra forma?

¿Recibes algún tipo de apoyo económico?

¿Cuál es el principal obstáculo al que te has enfrentado en México?

¿Cada cuánto hablas con tu familia?

¿Qué piensan sobre el procedimiento que estás realizando con COMAR?

¿Te explicaron qué es la reunificación familiar? ¿Te interesa?

¿Habrás escuchado lo que es un plan de asistencia?

¿Has recibido capacitación para el trabajo?

¿Te has enfermado desde que llegaste a México? ¿Has ido al doctor?

¿Has platicado con alguien sobre cómo te sientes?

¿Qué actividad realizas actualmente (escuela, trabajo, ninguna)?

*Escuela. ¿Tienes apoyo adicional para adaptarte al sistema educativo mexicano?

*Trabajo. ¿Cómo conseguiste ese trabajo?

*Ninguna. ¿Qué quieres hacer?

¿Te gustaría quedarte a vivir en Tapachula? ¿Por qué?

¿Qué te gustaría hacer si recibes el reconocimiento (estudiar, trabajar, irte de Tapachula, viajar al norte del país...)?

¿Has pensado en qué harías si no recibes el reconocimiento?

¿Qué es lo más fácil de estar en México? ¿Qué es lo más difícil?

¿Cómo te ves en cinco años? ¿Qué planes tienes?

¿Cuál es tu sueño ahora que estás en México?

La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Egresada de la Maestría en Estudios de Migración Internacional de El Colegio de la Frontera Norte.

Correo electrónico: calcaneoi@gmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

Calcáneo Hernández, Ivannia Alicia (2022). “Evaluación de los procesos de atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de la condición de refugiados/as y refugiados/as en México. El caso de Tapachula, Chiapas”. Tesis de Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 92 pp.