

Infancias:

contextos de acción, interacción y participación

Infâncias: contextos de ação, interação e participação



Martín Plascencia González
Maria Lidia Bueno Fernandes
Mathusalam Pantevis Suárez
Facundo Corvalán
Coordinadores



**Infancias: contextos de acción,
interacción y participación**

*Infâncias: contextos de ação,
interação e participação*

Dictaminadores

Aloysio Martins Júnior, Universidade Federal de Santa Catarina. Ana Brizet Ramírez Cabanzo, Facultad de Educación, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia. Bruno Baronnet, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana. Claudia Guadalupe Arufe Flores, Departamento de Educación ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara. Cristina Massot Madeira Coelho, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. David Poveda, Facultad de Psicología, Universidad Autónoma de Madrid. Eliud Torres Velázquez, co-coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO, Estudios Críticos del Desarrollo Rural. Doctor en Desarrollo Rural por la UAM. Everardo Pérez Manjarrez, Harvard Graduate School of Education. Juliana Lacour, Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Rosario. Luciana Hartmann, Instituto de Artes, Universidade de Brasília. Monique Voltarelli, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Norma Guadalupe Pérez López, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Chiapas. Robinzon Piñeros Lizarazo, Facultad de Educación, Universidad Surcolombiana. Rodolfo Antonio San Juan San Juan, Ciencias sociales/antropología, El Colegio de San Luis. Susana Frisancho, Departamento de Psicología, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Infancias: contextos de acción, interacción y participación

*Infâncias: contextos de ação,
interação e participação*



EDITORA



UnB



UNIVERSIDAD
SURCOLOMBIANA
EDITORIAL

UNR

Universidad
Nacional
de Rosario

Martín Plascencia González
Maria Lidia Bueno Fernandes
Mathusalam Pantevis Suárez
Facundo Corvalán

Coordinadores

Universidad Autónoma de Chiapas
Editora da Universidade de Brasília
Editorial Universidad Surcolombiana
Universidad Nacional de Rosario

Editores

Primera edición, 2020.

Infancias: contextos de acción, interacción y participación / Infâncias: contextos de ação, interação e participação
Martín Plascencia González, María Lidia Bueno Fernandes, Mathusalam Pantevis Suárez y Facundo Corvalán (Coordinadores)

D.R. © 2020. Universidad Autónoma de Chiapas
Boulevard Belisario Domínguez Km. 1081 sin número,
Colina Universitaria, Terán, C.P. 29050,
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México
ISBN: 978-607-561-073-3

D.R. © 2020. Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, Edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br
ISBN: 978-65-5846-020-6

D.R. © 2020. Editorial Universidad Surcolombiana
Avenida Pastrana Borrero - Carrera 1
PBX (57) (8) 8754753
Neiva, Huila, Colombia
ISBN: 978-958-8896-49-6

D.R. © 2020. Editorial Universidad Nacional de Rosario
Maipú 1065, S2000CGK
Rosario, Santa Fe, Argentina
ISBN: 978-987-702-427-2

Participó en el financiamiento de este libro el Programa para Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (2019) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), a través del proyecto Seminario interdisciplinario e interinstitucional sobre estudios de infancias (299284).

Fotografía y diseño de portada: Carlos Alberto Sánchez Álvarez

Los textos que conforman este libro fueron sometidos a arbitraje estricto, dictaminados por pares bajo el procedimiento doble ciego. Es un libro especializado en el tema de infancias, su contenido es responsabilidad de quienes lo firman y no necesariamente refleja la postura institucional de las instituciones coeditoras.

Distribución libre y gratuita, citando la fuente. Prohibida su distribución con fines comerciales.

Contenido

Investigaciones con y por las infancias en Latinoamérica11

Pesquisa com e para infâncias na América Latina 21

Martín Plascencia González

Maria Lidia Bueno Fernandes

Mathusalam Pantevis Suárez

Facundo Corvalán

I. ABORDAJE TEÓRICO-CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO PARA ESTUDIAR/INVESTIGAR CON LAS INFANCIAS

31

1 En torno a la agencia infantil y juvenil: espacios, tensiones y paradojas en comunidades históricas indígenas mayas tsotsiles de Chiapas, México 33

Lourdes de León Pasquel

2 Uma margem no tempo: geografias de bebês, crianças e jovens em fronteiras brasileiras 65

Maria Lidia Bueno Fernandes

Jader Janer Moreira Lopes

3 Estrategias metodológicas e infancias latinoamericanas. Educación, salud y cultura en mundos posibles 93

Facundo Corvalán

Lucía Aranda

Jésica Morello

4 Escutar as crianças: por um mundo onde mais humanos enunciem em muitas linguagens 133

Marisol Barenco de Mello

Márcia Menezes Concencio

II. PROTAGONISMO, PARTICIPACIÓN Y RESISTENCIA

165

- 5 Bibliotecas comunitarias y escolares: diálogos interculturales y protagonismo infantil 167
Kathia Núñez Patiño
Martín Plascencia González
- 6 De guambras a niños mendigo. Análisis dialógicos con Chuqui sobre la transformación del estatuto de los niños de la calle en Quito, Ecuador (2004-2019).... 203
Pablo Hoyos González
Daniel García Pérez
Harvey Sánchez Restrepo
- 7 Territorios afrobrasileños e indígenas colombianos: resistencia y lucha por permanecer en el espacio-tiempo. Cronotopos infantiles otros 237
Mathusalam Pantevis Suárez
Eliane Rodrigues de Castro
- 8 Violencia, adultocentrismo y resistencias. De la migración centroamericana a la participación política de los NNA en la resistencia-rebelde zapatista..... 267
Angélica Rico Montoya

III. EXPERIENCIAS EN EL TERRITORIO

303

- 9 La experiencia educativa con infancias en los recorridos por el territorio 305
María Helena Ramírez Cabanzo
Lorena Cardona Alarcón
Mathusalam Pantevis Suárez
- 10 Mecanismos de estigmatización en la narrativa Gauchasca: infancia rural Argentina del siglo XIX..... 331
Nicolás Marino Elder

IV. LEGALIDAD E INFANCIA

357

- 11 El interés superior de la infancia y la adolescencia refugiada frente al modelo de atención institucionalizado: el caso de Chiapas y Tabasco, México.359
Ivonne Álvarez Gutiérrez
- 12 Políticas de salud mental infanto-juvenil: modalidades de cuidados en el primer nivel de atención (Rosario, Argentina)393
Ana Cecilia Augsburger
Sandra Silvana Gerlero
- 13 'Me lo dicen desde lejos... que soy hija de traficante'. El impacto de las políticas de drogas sobre niñas, niños y adolescentes con padres y madres privados de la libertad 421
Corina Giacomello
- 14 Representaciones de la niñez y extranjería en la legislación y en la infraestructura: acceso a la protección internacional (los albergues de los sistemas DIF en Chiapas, México) ... 455
Larisa Kosygina

IV. Legalidad e infacia



El interés superior de la infancia y la adolescencia refugiada frente al modelo de atención institucionalizado: el caso de Chiapas y Tabasco, México¹

IVONNE ÁLVAREZ GUTIÉRREZ²

Resumen

La condición de México como país de origen, tránsito, retorno y, actualmente destino, de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes -acompañados y no acompañados- con necesidades de protección internacional hace necesaria su atención bajo una perspectiva de infancia y un enfoque interseccional, máxime cuando el objeto del refugio es su integración socio-cultural. Actualmente, este grupo se encuentra regulado por dos legislaciones antagónicas, una en

-
- 1 El presente capítulo de libro contiene resultados preliminares del trabajo de campo realizado en los estados de Tabasco y Chiapas, México, específicamente en los municipios de Tenosique, Villahermosa y Tapachula durante los meses de febrero a julio de 2019, en el marco del Proyecto de Investigación Cátedras 232 titulado “La protección jurídica de niñas y mujeres migrantes en la Frontera Sur”.
 - 2 Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Jalisco. Catedrática Conacyt adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: ivonne.alvarez@conacyt.mx, ivonne.ag@gmail.com

clave de control migratorio con visión de seguridad nacional y, otra, en clave de protección con perspectiva de infancia y derechos humanos y reforzadas -ambas- por disposiciones internacionales. En este tenor, si bien, los Estados son soberanos para regular el ingreso y salida a su jurisdicción territorial de personas extranjeras -incluso de nacionales- también lo es que, ante la firma de instrumentos internacionales de derechos humanos, esta soberanía queda sujeta al cumplimiento de aquellos, esto implica, que en lo que respecta a nuestro grupo de interés -NNA refugiados no acompañados-, la soberanía del Estado se encuentra sujeta a la Convención de Derechos del Niño y a la Convención de Ginebra y su Protocolo de 1967. Nuestro objetivo es analizar el modelo institucionalizado para la atención de NNA con necesidades de protección internacional en México, teniendo como marco referencial los alcances jurídicos de su reconocimiento como sujeto de derechos, su autonomía progresiva, y, la transversalización de su interés superior en toda decisión que afecte su entorno. La metodología utilizada es de corte cualitativa, llevamos a cabo un análisis exegético y sistemático de los instrumentos jurídicos -nacionales e internacionales- contrastados con observación in situ y entrevistas semi-estructuradas a directivos de albergues estatales y municipales especializados en la atención de NNA migrantes y refugiados en los Estados de Chiapas y Tabasco, -en esta primera fase de trabajo de campo - en los municipios de Villahermosa, Tenosique y Tapachula. Del análisis anterior, podemos concluir que, el entrecruzamiento de la normatividad -una en clave de control migratorio, y otra con visión de derechos humanos- genera mayores ambigüedades para la atención de los NNA, en virtud de que una tiene la visión de resguardo y protección de la frontera por razones de seguridad nacional y, la otra, de protección y defensa de derechos humanos de NNA. Por tal, la Ley de Migración (LM) debe adoptar una perspectiva de infancia e interseccionalidad, anteponiendo

la condición de niñez -minoría de edad- a su situación migratoria. Es así como el modelo institucionalizado a puertas cerradas para la atención de NNA refugiados no acompañados -que es de larga estancia- resulta inadecuado y vulnera su integridad y salud física y psíquica, e impide su integración a la sociedad de acogida, que es el fin primordial del reconocimiento de refugio. Existe la experiencia de un albergue a puertas abiertas, en el municipio de Villahermosa, Tabasco -dependiente del Sistema Estatal para el Desarrollo integral de la Familia (DIF)-, que garantiza la integración de NNA refugiados, ya que lo habilita para llevar a cabo actividades educacionales, de recreo y esparcimiento extramuros, lo que garantiza su preparación para una vida independiente. A pesar de lo anterior, resulta necesario repensar formas de cuidados alternativos, como las familias de acogida, que podrían ser una opción viable para evitar la institucionalización de los NNA.

Palabras clave: infancia refugiada, interés superior de la infancia, modelo de atención institucionalizado

Resumo

A condição do México como país de origem, trânsito, retorno e, atualmente, destino de crianças e adolescentes (NNA por suas siglas em espanhol) migrantes – acompanhados e não acompanhados - com necessidades de proteção internacional, torna necessária sua atenção para uma perspectiva de infância e um enfoque interseccional, especialmente quando o objeto do refúgio é sua integração sociocultural. Atualmente, esse grupo é regulado por duas legislações antagônicas, uma de controle migratório, com visão de securidade nacional e outra de proteção com perspectiva de infância e direitos humanos. As duas são reforçadas por disposições internacionais. Nesse contexto,

embora os Estados sejam soberanos para regular o ingresso e a saída à sua jurisdição territorial de pessoas estrangeiras – mesmo de nacionais – também, ante a assinatura de instrumentos internacionais de direitos humanos, essa soberania fica sujeita ao cumprimento daquelas. Isso implica, no que diz respeito ao nosso grupo de interesse – NNA refugiados não acompanhados-, que a soberania dos Estados fique sujeita à Convenção dos Direitos da Criança e à Convenção de Genebra e seu Protocolo de 1967. Nosso objetivo é analisar o modelo institucionalizado para a atenção de NNA com necessidades de proteção internacional no México, tendo como marco referencial os alcances jurídicos de seu reconhecimento como sujeito de direitos, sua autonomia progressiva e a integralidade de seu interesse superior em toda decisão que afete seu contexto. Utilizando a metodologia qualitativa, levamos a cabo uma análise exegética e sistemática dos instrumentos jurídicos – nacionais e internacionais - contrastados com observação in situ e entrevistas semiestruturadas com dirigentes de albergues estatais e municipais especializados na atenção de NNA migrantes e refugiados nos Estados de Chiapas e Tabasco, - nesta primeira fase de trabalho de campo - nos municípios de Villahermosa, Tenosique e Tapachula. Da análise anterior pode-se concluir que o entrecruzamento da normatividade – uma corrente ligada ao controle migratório e outra à visão de direitos humanos – gera maiores ambiguidades pela atenção dos NNA, em virtude de que uma tem visão de resguardo e proteção da fronteira, por razões de securidade nacional, e a outra de proteção e defesa de direitos humanos de NNA. Assim, a Lei de Migração (LM) deve adotar uma perspectiva de infância e interseccionalidade antepondo a condição de criança – menor de idade - à sua situação migratória. É assim que o modelo institucionalizado a portas fechadas para a atenção de NNA refugiados não acompanhados – que é de longo prazo - é inadequado e vulnera sua integridade e saúde física e mental, impedindo sua

integração à sociedade de acolhida, que é o fim fundamental do reconhecimento de refúgio. Há a experiência de um albergue de portas abertas, no município de Villahermosa, Tabasco - dependente do Sistema Estadual de Desenvolvimento Integral da Família (DIF) -, que garante a integração de NNA refugiados, uma vez que possibilita suas atividades educacionais, recreativas e de lazer fora dos muros, que garantem a preparação para uma vida independente. Apesar do exposto, é necessário repensar formas alternativas de cuidado, como as famílias substitutas, que podem ser uma opção viável para evitar a institucionalização de NNA.

Palavras-chave: infância refugiada, interesse superior da infância, modelo de atenção institucionalizado

Introducción

México es país de origen, retorno, tránsito y destino de personas migrantes —en situación regular e irregular—, esta última —centro de interés en razón del mayor grado de vulnerabilidad que enfrentan en el proceso migratorio— tuvo un cambio sustancial en cuanto al perfil de las personas en migración, pasó de ser mayoritariamente masculina a estar constituida por mujeres en primera persona —no ya como acompañantes—, niñas, niños, adolescentes (NNA) acompañados y no acompañados, adultos mayores, así como familias completas (CIDH, 2013: 20).

Este cambio de rostro implica —necesariamente— el cambio de las causas generadoras del proceso migratorio, por lo que si bien aún podemos encontrar un buen número de migrantes económicos, existe un creciente número de refugiados, solicitantes de asilo, personas con necesidades de protección complementaria, víctimas de trata de personas, migrantes objeto de

tráfico, migrantes por motivos ambientales, entre otros (CIDH, 2013: 28).

En el presente capítulo nuestro sujeto de interés lo constituyen los NNA con necesidades de protección internacional, es decir, los reconocidos como refugiados, de manera concreta los no acompañados, en virtud de que su condición —minoría de edad— les agrega un grado extra de vulnerabilidad que cuando se intersecciona con otros factores como la raza, color, origen nacional o social, idioma, nacimiento, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, posición económica, religión o cualquier otra condición, genera —lo que la CIDH denominó como— discriminación intersectorial (2013: 42).

Por ende, atendiendo a que en nuestro país el cuidado de los NNA refugiados no acompañados se encuentra a cargo del Estado a través del sistema nacional y estatales del DIF, planteamos que el modelo actual —puertas cerradas— es vulnerador de derechos humanos, máxime cuando el propósito es la integración a la comunidad de acogida, es decir, su integración a México.

Adicionalmente, el *corpus iuris* internacional de la niñez reconocen a los NNA como sujeto de cuidados especiales (CDN, 1989, art. 23.1) o de medidas especiales (CADH, 1969, art. 19), es decir, sujetos de protección reforzada, por lo que todas las acciones estatales deben llevarse a cabo con perspectiva de infancia teniendo como eje rector su interés superior y autonomía progresiva, máxime a partir de su reconocimiento como sujetos de derechos.

Nuestro análisis tiene como marco empírico los estados de Chiapas y Tabasco, especialmente si consideramos que ambos estados constituyen, hoy por hoy, la mayor puerta de ingreso de personas migrantes, y por ende, se presenta un mayor número de solicitudes de refugio ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR); adicionalmente, como veremos, Tabasco cuenta con una práctica exitosa en la implementación del único

albergue a puertas abiertas —especializado en adolescencia refugiada— perteneciente al sistema estatal DIF (UNICEF-DIF, 2019: 13).

Chiapas y Tabasco: contextualización y delimitación espacial

Nuestro país es reconocido como el corredor migratorio —sur-norte— más dinámico del mundo, resultado —principalmente— de su ubicación geográfica de vecindad con Estados Unidos de América con 3,152 kilómetros de línea fronteriza, país vecino que ocupa el primer lugar de inmigración a nivel mundial (*World Migration Report*, 2018: 20).

Esto implica que nuestro país es origen y retorno de migrantes mexicanos,³ pero también tránsito y en últimos años “destino forzado” de personas migrantes. Esto último en razón del endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, que se ha acentuado con los discursos de odio y xenófobos de su actual presidente Donald Trump, lo que ha obligado a las personas migrantes y refugiadas a considerar —por lo menos— estancias más largas en nuestro país (CEAR, 2018: 5 y 14). Por lo que, a pesar de la crisis de inseguridad por la que atraviesa México, desde hace ya varias décadas resulta en un destino que presenta mejores condiciones estructurales para las personas migrantes, más para los refugiados, cuya salida tiene como propósito la salvaguarda de la integridad física, incluso de la vida misma.

Por su parte, la frontera sur de nuestro país, catalogada como frontera porosa (WOLA, 2014: 18), está delimitada por cuatro esta-

3 México ocupa el segundo lugar de origen de migrantes en el mundo —solamente después de la India— y el primero en América Latina y el Caribe. Durante 2015, más de 12.5 millones de personas nacidas en México vivieron en el extranjero (*World Migration Report*, 2018: 76).

dos: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo que limitan con Guatemala y Belice en una longitud de 1,149 kilómetros.

Los estados a través de los cuales ingresa mayor número de personas migrantes —en situación irregular— y refugiadas son Chiapas y Tabasco, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Migración (INM) para el año 2019 se presentaron —eufemismo a la detención— un total de 182,940 personas migrantes, de éstas 79,838 fueron presentadas en Chiapas y 16,817 en Tabasco, lo que equivale a 45 y 9.19%, respectivamente, primer y tercer lugar en presentaciones, ya que el segundo puesto es de Veracruz desde 2014 (UPI-INM, 2019: 129).⁴

Si bien es cierto que en la actualidad se han diversificado las nacionalidades de procedencia de las personas migrantes que atraviesan el corredor migratorio México-Estados Unidos, es irrefutable que Honduras, Guatemala y El Salvador continúan ocupando el histórico primer lugar en la migración sur-norte; durante 2019 fueron presentados 78,232 hondureños, 52,412 guatemaltecos y 21,494 salvadoreños, lo que representa el 83% de las nacionalidades reportadas por el INM (UPI-INM, 2019: 133).

El caso de NNA resulta de especial atención, ya que de este gran total, en 2019 fueron presentados 53,507 menores, es decir, el 29.2% del total de presentados, de quienes de entre 12 a 17 años de edad fueron 21,822 y entre 0 a 11 años se presentaron 31,685; de estos últimos, fueron acompañados 27,880 y no acompañados 3,805 (UPI-INM, 2019: 135). En el caso de los menores, la situación de Chiapas y Tabasco se reitera, ya que del gran total de NNA, 19,488 fueron presentados en Chiapas, 5,989 en Tabasco ocupando el tercer lugar —seguido de Veracruz en donde fueron presentados 7,863 NNA— ante el INM (UPI-INM, 2019: 138).

4 En Campeche fueron presentadas 537 y en Quintana Roo 884 personas migrantes.

Un dato especialmente preocupante, es que 2019 es el primer año en el que el grupo de los niños y niñas (NN) menores de 11 años superó numéricamente a los adolescentes, es decir, 31,685 contra 21,882 adolescentes. Además, de 2018 a 2019 existe un aumento considerable de NN de entre 0 a 11 años que realizaron el viaje no acompañados, pasando de 1,114 a 3,805, es decir, un aumento de más del 200% en una de las etapas más sensible, que presenta mayores riesgos y en donde los infantes requieren de mayor atención y protección (UPI-INM, 2008-2019). Esto pone en evidencia la urgente necesidad de políticas públicas con perspectiva de infancia en países de origen, tránsito y destino.

Sirva la numeraria anterior para contextualizar la situación de las personas migrantes en los estados fronterizos, específicamente en Chiapas y Tabasco, en donde se deben concentrar mayores esfuerzos para la atención de las personas migrantes con visión de derechos humanos; esto nos lleva a poner especial atención al caso de la presentación —detención— de los NNA no acompañados, quienes —mayoritariamente— inician el viaje en la etapa de mayor vulnerabilidad, pero ¿qué motiva a que un NNA no acompañado tenga que realizar este viaje con todos los riesgos que implica abandonar, no sólo el hogar sino el país, a pesar de constituir su única referencia social y cultural?

NNA: causas que generan su emigración

No es nuestro objetivo central describir en profundidad las condiciones que presentan los países de origen de personas migrantes en situación irregular; sin embargo, consideramos necesario contextualizarlos para comprender —de manera concreta— las razones por las cuales NNA inician una travesía que los pone en situación de riesgo, mismo que —en muchas ocasiones— se intersecciona con otras condiciones como minoría de edad,

género, pueblo indígena, pobreza extrema, preferencia sexual, etc., lo que eleva el grado de vulnerabilidad.

De acuerdo con Ceriani, existen en Honduras, Guatemala y El Salvador causas estructurales que obligan a los NNA a huir de sus países. En el caso de los NNA hondureños son tres los factores que los impulsan a viajar al norte: la violencia y la amenaza de violencia, la privación de derechos fundamentales y la reunificación familiar (2015: 9).

De manera específica en relación con la violencia, para Ceriani ésta proviene del crimen organizado y del mismo hogar, señala que “las pandillas y otras organizaciones criminales amenazan, acosan, golpean, violan, desmiembran y asesinan a niños y adolescentes hondureños con impunidad, y amenazan con hacer daño a sus familias” (2015: 9). De acuerdo con este autor “en 2013 Honduras tenía la tasa de asesinatos más alta de las zonas sin guerras del mundo, con 79 asesinatos por cada 100,000 habitantes” (2015: 10).

Por su parte, la violencia dentro de las familias, que debería ser el sitio seguro, “incluye el abuso infantil y el incesto, así como la violencia de género generalizada” (2015: 9), esto tiene como efecto que “muchos niños y adolescentes huyan para salvar la vida, y contribuye a explicar el aumento del número de niñas que migran solas” (p. 9).

Lo anterior se agrava ante la privación de derechos elementales básicos como educación, salud, alimentación, y, de manera adicional, la existencia de “miles de niños y adolescentes hondureños [que] han sido dejados atrás por padres que han partido a México o Estados Unidos [de los cuales] nadie es legalmente responsable” (2015: 11).

Este complejo escenario se replica —con sus particularidades— para el caso de El Salvador y Guatemala, añadiendo a este último la discriminación étnica y a ambos la discriminación basada en el género. De manera particular, en Honduras y El

Salvador donde el espacio escolar antaño representaba un sitio de protección, ha sido fuertemente intervenido por las maras y ahora se percibe como un espacio de riesgo (2015: 40).

Además de las vulneraciones estructurales en los países de origen, existe, hoy por hoy, un agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad para las personas migrantes en situación irregular en nuestro país —y de manera particular para la niñez—, se encuentran documentadas las múltiples formas de abuso de particulares y violación a sus derechos humanos por agentes estatales (Migrantes: voces, CNDH, 2016; Colectivo Monitoreo Derechos Humanos en el Sureste Mexicano, 2019).

A decir de la CIDH:

[...] enfrentan una condición de vulnerabilidad estructural, en la cual es común que [...] sean víctimas de arrestos arbitrarios y ausencia de debido proceso, de expulsiones colectivas, de discriminación en el acceso a servicios públicos y sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley, condiciones de detención inhumanas, de apremios ilegítimos por parte de autoridades de migración y policías, de obstáculos en el acceso y procuración de justicia de los delitos de los que son víctimas y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos (2013: 42).

En este sentido, los peligros por los que atraviesan en nuestro país son múltiples, y van desde robos hasta extorsiones, secuestros, violencia física, psicológica y sexual, trata de personas, asesinatos e incluso desapariciones, los cuales ocurren —con mayor intensidad— a lo largo de las rutas migratorias y en las zonas fronterizas (CIDH, 2013; CNDH, 2019). Esto, ante un sistema de justicia en donde impera el binomio corrupción-impunidad (Ceriani, 2015: 37; CIDH, 2013; CNDH, 2019).

En este apartado presentamos de manera muy general una caracterización de las condiciones estructurales de los países de origen, que interactúan para que éstos inicien el proceso migra-

torio, así como el escenario convulso que representa México como país de tránsito, o incluso destino. En el siguiente apartado nos centraremos en NNA no acompañados a quienes se les ha reconocido la condición de refugiados, esto teniendo como referencia el modelo institucionalizado de atención de México.

NNA refugiados en México: institucionalización versus integración

Los NNA refugiados representan una categoría de protección internacional que la legislación mexicana reconoce en cumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo de 1967, así como la Declaración de Cartagena de 1984. El refugio se caracteriza por la salida del país de origen de manera forzada, es decir, obligado en razón de tener fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, y que no pueda acogerse a la protección del país de origen, además de haber huido porque su vida, seguridad o libertad fueron amenazados o que encontrándose en otro país no pueda regresar por violencia generalizada, conflictos internos, etc., que hayan perturbado el orden público (Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 13).⁵

Resulta relevante, previo al análisis del modelo de atención, señalar que los NNA —como categoría jurídica etaria en razón de la minoría de edad— a raíz de la Convención de los Derechos de los Niños (CDN) y sus diversas interpretaciones⁶ —instrumento

5 Sin pretensiones de profundizar, se distingue de la niñez migrante ya que ésta sale de su país buscando mejores condiciones de vida, a trabajar, a estudiar o a reunirse con su familia, etcétera.

6 La Convención-DN cuenta con un Comité que vigila su observancia, mismo que está facultado para emitir observaciones generales, mismas que tienen por objetivo definir las responsabilidades de los Estados ratificantes cuyo cumplimiento, si bien constituye *soft*

del sistema universal y configurador del *corpus iuris* de la niñez— se les reconoció un papel central en las decisiones que afecten a su persona, su entorno y su proyecto de vida.

En este instrumento se le reconocieron derechos civiles, económicos, sociales, culturales, y, por primera vez, se le contempló en el orden jurídico como sujeto de derechos. Por ende, el NNA tiene el derecho a ser escuchado, participar en los procedimientos jurisdiccionales y tomar decisiones del ejercicio de sus derechos, en función de su desarrollo progresivo (Violencia, niñez y crimen organizado, CoIDH, 2016, párrafo 273; CDN-OG-12, 2009).

Resulta necesario aclarar que la infancia y adolescencia — como categorías analíticas— se encuentran lejos de resultar homogéneas, aunque durante muchos años se han construido desde esta visión, considerados —ambos grupos— como objeto de tutela y sin capacidad de agencia, es decir, de construir su propia realidad, ejercer sus derechos, poder elegir y negociar en su entorno social (Pavez-Soto, 2017: 102). Son categorías que se han concebido desde visiones adultocéntricas, presuponiendo a NNA como una extensión del adulto y sujeto a las decisiones de quienes —en apariencia— cuentan con plena conciencia de lo que le “conviene”, ya que en “nuestra cultura la edad funciona como categoría de poder” (Pavez-Soto, 2017: 102), justamente en esto resultan coincidentes —desde una visión jurídica— ambas categorías.

México, en adecuación de su normatividad con el orden internacional, reconoció en el año 2000, en el artículo 4º constitucional (CPEUM) los derechos de los NNA determinando como concepto paraguas el interés superior base para el diseño, ejecu-

law —término debatible—, han sido retomadas con fuerza cuasi-vinculante por nuestro más alto tribunal constitucional, esto lo podemos observar en una diversidad de tesis y jurisprudencias; a manera de ejemplo tenemos las tesis 2019855, 2019319, 2016128 emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito.

ción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, responsabilizando para su atención a los padres y al Estado. Interpretando sistemáticamente los artículos 1º y 4º constitucionales, tenemos que todos los NNA deben gozar de los derechos humanos reconocidos en la Constitución (CPEUM, art. 1) y tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral (CPEUM, art. 4), por lo que no se distingue entre niños nacionales o extranjeros.

La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) —norma articuladora de la política de la infancia en México— así como sus homólogas de los estados de Chiapas y Tabasco, en concordancia con la CPEUM omitieron hacer distinción en cuanto al reconocimiento de derechos entre NNA nacionales o extranjeros, es así que todos son titulares de derechos, señalando al interés superior de la niñez como principio rector de la política de infancia. La acotación que hace la LGDNNA se da en cuanto al reconocimiento de una serie de medidas de protección especial, en razón de reconocer que su condición migratoria multiplica el grado de vulnerabilidad, lo que podríamos denominar como enfoque de interseccionalidad.

Algunas de estas medidas son la consideración primordial de su condición de niñez sobre su condición migratoria con base en el principio de interés superior de la niñez, la protección a través del sistema DIF y el otorgamiento de todos los servicios necesarios, las garantías de debido proceso (ser notificado, informado, escuchado, asistido gratuitamente por traductor, asistido por abogado, que la decisión que se adopte evalúe el interés superior y recurrir), recibir alojamiento con base en el principio de separación y unidad familiar, la no devolución en caso de riesgo a perder la vida, seguridad o libertad, la obligación de identificar, mediante evaluación, si son susceptibles del reconocimiento de la condición de refugiado y su aviso inmediato a la autoridad

competente, además de que la condición de irregularidad no deberá prejuzgar la comisión de ilícitos ni configurará delito.

Dos instancias centrales fueron creadas en esta ley: el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de NNA (SIPINNA) como instancia de coordinación entre los ámbitos federal, estatal y municipal para delinear la política para la infancia (LGDNNA, art. 125), y la Procuraduría de Protección a los NNA, como instancia de protección y restitución de derechos de NNA. En el caso de los NNA refugiados, la Procuraduría debe brindar asesoría y representación —en suplencia— en procedimientos jurisdiccionales o administrativos, y debe intervenir oficiosamente en todos los procedimientos en los que participe un NNA (Art. 122, fracc. II).

Podemos aseverar que la LGDNNA y sus homólogas promueven de manera amplia la protección y respeto de los derechos de los NNA sin distinguir su situación migratoria, el problema es su entrecruzamiento con la Ley de Migración (LM), cuya visión de securitismo tiene como ejes la detección, detención y devolución de cualquier persona que no acredite su condición de estancia, independientemente de su rango de edad, género, condición personal, es decir, su visión es de contención de la migración irregular (Coria y Zamudio, 2018: 8).

Si bien la LGDNNA no hace distinción en cuanto al reconocimiento de derechos, sino en cuanto a la activación de las medidas de protección especial que se deben asumir para atender a la infancia migrante y refugiada, tenemos que en la legislación especializada en materia de política migratoria existe una diversidad de categorías, que traen aparejadas obligaciones diferenciadas por parte del Estado y una posición singular del NNA delimitada por su posición en cada categoría, aun cuando todos son reconocidos como grupo vulnerable (LM, 2011, art. 2). Esto se complejiza, en el caso de los NNA refugiados, ya que su

atención conlleva una tercera normatividad especializada en los mecanismos de protección internacional.

Tabla 1

Categorías migratorias para la infancia

Igdonna	LM / LSR-APYPC
Edad: Niñas-niños 0-12 años. Adolescentes 12-18 años.	1. Inmigrante Situación migratoria: regular-irregular. NNA no acompañado. NNA acompañado.
Género: medidas igualdad sustantiva Niñas y adolescentes. Niños y adolescentes.	Separado. Apátrida.
	2. Protección internacional Refugiado. Asilo político. Protección complementaria.

Fuente: elaboración propia con base en LGDNN, Ley de Migración y Ley sobre el Refugio, Asilo Político y Protección Complementaria.

Sobrepasan los objetivos del presente capítulo llevar a cabo un análisis de todas las categorías y sus posibles vulneraciones, nos avocaremos únicamente a la niñez refugiada no acompañada, poniendo énfasis en el modelo institucionalizado de atención implementado por el sistema DIF, en virtud de que toda decisión que se toma en relación con ellos debe considerar la necesidad de integrarlos cultural, económica y socialmente a la comunidad de acogida en la que desarrollarán su vida adulta.

Mecanismos de protección internacional: COMAR

El procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de refugiado se lleva a cabo ante la COMAR —instancia dependiente de la Secretaría de Gobernación—, el trámite en el caso de los NNA, como bien lo describe Ortega, carece de una perspectiva de infancia (2020: 163), ya que sujeta a los NNA a los plazos y términos genéricos de la Ley sobre Refugio, Pro-

tección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP), aun cuando su reglamento señala un procedimiento especial para menores no acompañados que implica su atención prioritaria. Resulta relevante mencionar que la ley contempla un mecanismo alternativo denominado protección complementaria, ésta se otorga a los extranjeros —que en caso de devolución— se encuentre en riesgo su vida o en peligro de ser sometidos a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art. 2, fracc. VII), pero que no colmen los supuestos para el reconocimiento de refugiado.

Si bien se han aumentado significativamente las solicitudes de refugio ante la COMAR, la proporción con las resoluciones favorables que hasta la fecha se han emitido es muy baja: de 2003 al cierre de junio de 2020 fueron resueltos favorablemente 31,122 solicitudes de refugio y 6,043 de protección complementaria (UPM-COMAR, 2020). Si consideramos el gran total (véase tabla 2), tan sólo el 24.6% de los solicitantes han recibido favorablemente algún mecanismo de protección internacional.

Tabla 2

Tasa de solicitantes 2013- junio 2020: COMAR

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1,296	2,137	3,424	8,796	14,619	29,630	70,609	20,496
Tarjetas de residente permanente emitidas por reconocimiento de refugio							
NA	NA	524	1,702	2,406	4,018	5,266	NA

Fuente: Unidad de Política Migratoria, junio 2020. En línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561456/cierre_de_junio_2020__1-julio-2020_-1.pdf.

El número de NNA no acompañados solicitantes de la condición de refugiado es muy bajo en comparación con los presentados y devueltos —retornados— a sus países de origen, y más aún los resueltos de manera favorable, esto se debe, entre otras cosas a la carencia de personal por parte de COMAR para el traslado y entrevista directa, la débil formación del personal de las Ofici-

nas de Protección a la Infancia (OPI) para la atención y detección de NNA con necesidades de protección internacional, la falta de coordinación entre COMAR y Organizaciones de la Sociedad Civil (CEAR, 2018: 32); en el caso de los OPI incluso se ha señalado que es inexistente su presencia en las Estaciones Migratorias o es personal al que se le asignan funciones administrativas (Consejo Ciudadano INM, 2017: 81); adicionalmente, en campo constatamos que los largos tiempos de respuesta de COMAR desincentivan a los NNA para solicitar refugio, así como el hecho de que una vez que adquieran la condición de refugiados quedarán sujetos a una institución —pública o, con suerte, privada— hasta que cumplan la mayoría de edad (Gutiérrez, 2019).

Si bien existe un aumento en el número de solicitudes, si comparamos con los NNA no acompañados presentados y devueltos las cifras son irrisorias. Solamente para ejemplificar, en el año 2018 se presentaron —detuvieron— ante INM un total de 9,450 NNA no acompañados, de quienes fueron devueltos —retornados de manera asistida— 9,116 y solicitaron refugio 268, es decir, el 96% fueron devueltos y tan sólo el 2.8% presentó solicitud de refugio; sin embargo, solamente el 0.57% obtuvo una resolución favorable (UPM, INM-COMAR, 2018). Esto revela la primacía de la política de identificación, detención y repatriación como mecanismo central frente a la niñez migrante, sea acompañada o no acompañada (Ceriani, 2015: 45), y la carencia de una perspectiva integral de infancia con enfoque interseccional.

Aun con lo anterior, el aumento en las solicitudes de la condición de refugiado de 2013 a 2018 —temporalidad en la que existen datos segregados por edad— es considerable; al 2018 se presentaron 268 solicitudes de NNA no acompañados, aumentando en 446% en cinco años. Del total de solicitantes (1,411), 32% obtuvo una resolución favorable de reconocimiento de refugio y el 13% no favorable, además se otorgó protección complementaria al 6% y abandonaron el procedimiento el 25% (véase tabla 3).

Esto quiere decir que en 2018 existían un total de 543 NNA no acompañados reconocidos con algún mecanismo de protección internacional, y un número indeterminado de procedimientos vigentes, en razón del rezago de COMAR. El país de origen de los NNA no acompañados es de Honduras, El Salvador y Guatemala; el caso de los acompañados es diferente, incluso con los adultos, ya que si bien continúa liderando Honduras, el segundo lugar lo ocupa Venezuela, seguido de El Salvador y Guatemala (UPM, COMAR, 2020).

Tabla 3

NNA no acompañados que solicitaron reconocimiento de protección internacional

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Solicitantes de Refugio	60	72	132	231	648	268	1,411
Protección complementaria	15	3	12	26	30	2	88
Favorable	17	18	43	98	225	54	455
No favorable	4	20	29	40	90	14	197
Abandonados	24	13	22	49	212	38	358

Fuente: elaboración propia con información del *Boletín Estadístico de Solicitudes de Refugio en México*, de COMAR, 2013-2018 de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

Como podemos observar, el total de NNA solicitantes no se corresponde con las cifras descritas en la tabla 3, esto es atribuible a que la propia COMAR reporta datos de resoluciones pendientes y desistimientos al procedimiento de refugio. Justamente aquí me gustaría centrar la siguiente pregunta ¿un NNA no acompañado que manifestó temores fundados de perder la vida o encontrarse en riesgo su integridad física, puede desistir de manera voluntaria de un procedimiento administrativo de protección internacional? ¿Bajo qué supuestos operaría lo anterior; en todo caso, quién lo representa para tomar esta decisión

y quién se hará responsable de las posibles consecuencias de ello? Dejaremos estas interrogantes abiertas, ya que constituyen objetos de investigación pertinentes.

Modelo de atención a NNA no acompañados refugiados

Durante la sustanciación del procedimiento para el reconocimiento de refugiados, y una vez reconocidos hasta la obtención de la mayoría de edad, los NNA quedan a cargo del Sistema Nacional DIF. De acuerdo con la Ley de Migración, corresponde al DIF proporcionar asistencia social y protección a los NNA migrantes no acompañados en tanto el Instituto resuelve su situación migratoria (LM, 2011, art. 29), por lo que una vez identificado un NNA, éste debe ser trasladado a los sistemas DIF, quienes, salvo casos excepcionales,⁷ no deben permanecer en la Estación Migratoria, aunque se ha documentado que la permanencia de NNA se ha convertido en la regla y no la excepción (Sin Fronteras, 2013: 50).

De acuerdo con la LM, el DIF tiene la obligación de habilitar espacios para el alojamiento o albergues adecuados a los estándares internacionales (LM, art. 94) y prohíbe tajantemente la devolución o expulsión de un NNA cuando su vida o integridad física esté en riesgo, por lo que ésta sólo puede basarse en su interés superior (LM, art. 97).

En relación con el modelo de atención, resulta relevante mencionar que existen dos tipos: el alojamiento temporal y el permanente. El albergue temporal otorga servicios asistenciales a NNA en situación de riesgo y vulnerabilidad por tiempo limi-

7 Esto resulta en una grave ambigüedad, ya que la ley es omisa al señalar cuáles son esos casos excepcionales y deja al arbitrio de la autoridad migratoria esa justificación, lo que se replica en el reglamento de la Ley de Migración.

tado, en tanto se resuelve su situación jurídica, social o familiar (NOM-032-SSA3-2010, p. 9). Por su parte, el albergue permanente otorga servicios asistenciales a NNA en situación de riesgo de manera continuada e ininterrumpida. De lo anterior podemos advertir que la visión de los centros de alojamiento de NNA en condiciones de vulnerabilidad continúa con una visión asistencialista; la misma LM replica esa visión, cuando en la actualidad ésta debe regirse por una perspectiva de derechos, y en el caso de NNA, con perspectiva de infancia.

El sistema DIF —junto con los sistemas estatales— se encuentra adaptando sus modelos de atención, esto se puede apreciar en la estrategia para la prevención y atención de NNA migrantes y repatriados implementada en 2012, la cual se planteó con una visión de protección integral de sus derechos, atención de necesidades y promoción de su desarrollo; sin embargo, en la frontera sur —al año 2011— se contaba con cuatro módulos de atención en las estaciones migratorias de Tenosique, Tabasco, Tapachula, Chiapas, Acayucan, Veracruz y un albergue en Tapachula, Chiapas, todos de carácter temporal, a puertas cerradas y para estancia por tiempo definido, es decir, son considerados de tránsito (Estrategia DIF, 2012: 3). En la actualidad, a esta red de albergues se suman cinco municipales y uno estatal con diferentes modelos de atención.

Adicionalmente, en el año 2015 se publicó el Protocolo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados. Este instrumento, si bien matizó la visión asistencialista aunque no la eliminó, conservó el modelo de atención temporal a puertas cerradas con miras a —en el largo plazo— implementar una estrategia de puertas abiertas, es decir, extramuros (SNDIF-OIM, s/f: 23). Lo relevante de este protocolo es que —por lo menos— homogenizó la actuación de los albergues o módulos de atención a nivel nacional.

La reciente emisión de la ruta de protección integral de derechos de NNA en situación de migración por el sistema DIF (2019), resulta en un ejercicio que pone en el centro a la infancia y adolescencia migrante en el goce y ejercicio de sus derechos, contemplando la implementación de cuidados alternativos; sin embargo, dentro de sus retos reconoce la ausencia de una política de cuidados alternativos para NNA en situación de migración, señalando, por un lado, la insuficiencia de centros de asistencia social, y además, la falta de opciones de familias de acogimiento.

Si bien el modelo temporal a puertas cerradas resulta funcional para estancias cortas, ya que se les brindan atenciones básicas de alojamiento, alimentación, actividades recreativas, cuando se trata de estancias de largo tiempo este modelo genera ansiedad, estrés, depresión, “ya que no deja de ser un encierro” (Gutiérrez, 2019; Alamina, 2019).

La limitante de estos instrumentos para nuestro grupo de interés —NNA refugiados no acompañados— es que no contempla atención permanente o de largo plazo, por lo que la participación del DIF para la atención de los NNA migrantes es temporal en tanto se determina “cuál será la medida de protección más duradera en función del interés superior de cada uno de ellos” (Protocolo de Atención, 2015: 100), por lo que esta omisión genera la inexistencia de una estrategia de integración a la comunidad de acogida.

Refugio: en clave de integración

El reconocimiento de refugiado implica necesariamente su integración a la comunidad de acogida, esto no sólo incluye el ejercicio de derechos (salud, educación, esparcimiento) sino la integración en la “forma de ser niña y niño, aquí y ahora” (Pavez-Soto, 2017: 105), por lo que resulta necesario que de manera gradual el NNA conozca las pautas culturales de la niñez local (p. 105), esto

no implica que los NNA se despojen de sus andamiaje cultural, por el contrario, la interacción con la comunidad de acogida enriquecerá al local y viceversa. El actual paradigma que analiza los procesos de integración plantea la conjugación de la sociedad destino y origen en donde se crea un nuevo lugar denominado espacio social transnacional (Faist, citado por González-Rábago, 2014: 213) o campo social transnacional (Levitt y Glick, 2004: 72).

Para Bijit, quien retoma a Solé (2012: 162), la integración de las personas refugiadas se da en cuatro ámbitos: ocupacional, urbana, política y sociocultural. Por su parte Montes Alonso plantea que su integración debe darse en tres aspectos centrales: económico, legal y social (2018: 32 y 33). Desde una visión jurídica, existe unanimidad al reconocer que la integración de las personas migrantes —regulares, irregulares, refugiadas— a la sociedad receptora implica necesariamente el reconocimiento y acceso eficaz a sus derechos, en el caso de los NNA refugiados —de manera primordial— sus derechos económicos, sociales y culturales.

En el caso de infancia y adolescencia refugiada, existen pocos estudios que den cuenta de sus procesos de integración; sin embargo, la convivencia en espacios apropiados con otros NNA resulta esencial en este proceso de integración y adaptación; lo es igualmente la escolarización, no únicamente como espacio de socialización e incorporación de normas sociales y culturales sino como elemento clave para la movilidad social, por lo que su acceso a derechos sociales resulta fundamental, “tanto para su propia seguridad y bienestar como para la sociedad en su conjunto” (Ortega, 2018: 80).

El Comité-DN ha sostenido que una vez que se decida que el NNA permanecerá en la comunidad de acogida, las autoridades deberán determinar las medidas a largo plazo que se tomarán para su integración a la nueva comunidad (CDN, OG-6, párr. 90). Por lo que el alojamiento del NNA en un “establecimiento” debe

responder a su interés superior, y la institucionalización deberá ser la última medida (CoIDH, OC-21, 2014, párrafo 173).⁸

La CoIDH ha sido enfática en señalar que “cualquier medida de alojamiento debe permitir la salida del establecimiento donde se encuentre la niña o el niño, esto es, debe desarrollarse en un ambiente no privativo de libertad” (OC 21-2014, párrafo 180). Es así que “de ninguna manera puede entenderse que la privación de libertad es en beneficio del interés superior del niño” (Ortega, 2018: 94).

La detención o alojamiento de un niño, niña o adolescente en espacios cerrados tiene un efecto perjudicial para “su desarrollo emocional y su bienestar físico, ya que pueden padecer, entre otras, consecuencias psicofísicas como depresiones, cambios de comportamiento, desórdenes de diverso carácter, pérdida de peso, negativa a alimentarse, falta de sueño, así como problemas dermatológicos y respiratorios” (Ortega, 2018: 93 y 94).

Albergues Chiapas y Tabasco: entre la protección y la vulneración

En el caso de Chiapas, en el sistema DIF existe solamente un albergue estatal⁹ de carácter temporal para la atención de adolescentes masculinos en la ciudad de Tapachula y cinco municipales, la mayoría son temporales, es decir, su modelo de atención se encuentra diseñado para estancias cortas.

Los albergues municipales se encuentran en los municipios de Tapachula, Comitán de Domínguez, Palenque, Frontera

8 De acuerdo con la CoIDH, se debería preferir antes de la institucionalización del niño, la designación de familias de acogida o centros especializados de atención a niños (Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, párrafo 173).

9 De acuerdo con la LGDNNa actualmente se denominan Centros de Asistencia Social.

Comalapa y Arriaga, municipios fronterizos con excepción de este último.¹⁰ De acuerdo con el modelo de atención y sus reglamentos internos, tenemos que tres albergues municipales son para niños y niñas de entre 0 a 12 años de edad, uno es para niñas y adolescentes de 0 a 17 años y uno más para familias refugiadas. Si bien el albergue de Palenque está diseñado para niños y niñas de 0 a 12 años, en el año 2017 cambió su modelo de atención para adolescentes por medio de un convenio de colaboración con el INM.

Todos los albergues municipales son formalmente temporales, incluso el de Arriaga, que está diseñado para familias refugiadas; sin embargo, en razón del incremento de NNA no acompañados solicitantes de refugio, el modelo de atención se ha modificado en la *praxis* pero no su marco normativo, es decir, actualmente recibe menores de larga estancia, a pesar de que su organización, infraestructura y normatividad resulta inadecuada.¹¹ Además son albergues a puertas cerradas, que a decir de las encargadas de los mismos, esto se debe “al cuidado de los menores y su seguridad” (Gutiérrez, 2019; Alamina, 2019).¹²

-
- 10 Si bien Arriaga no se encuentra en la frontera, presenta como característica especial su relevancia en el contexto del Huracán Mitch que devastó las vías ferroviarias en Tapachula, por lo que el tren —de carga— iniciaba su recorrido en este municipio convirtiéndose en punto inicial del trayecto para las personas que realizaban su viaje en “La Bestia de Hierro”.
- 11 En la entrevista realizada a Glaydi Gutiérrez Ríos, directora del albergue Viva México, señaló que el modelo de atención de este albergue es para alojamiento temporal de adolescentes migrantes, su normatividad así lo señala; sin embargo, ante la creciente solicitud de refugio de los adolescentes masculinos, han tenido que modificar su modelo a estancias largas (Gutiérrez, 26 de marzo de 2019). Observación de campo: el albergue Viva México es un espacio amplio, cuenta con salón para actividades educativas, comedor con aire acondicionado —necesario por el clima caluroso—, cocina, recámaras, área con aparatos para ejercicio, cancha de basquetbol, área administrativa, médica, psicológica, y de trabajo social, además de una capilla. Las medidas de seguridad para su ingreso son estrictas y se cuenta con vigilancia las 24 horas. Los muros del albergue son de aproximadamente seis a ocho metros de alto.
- 12 Es necesario aclarar que del trabajo de campo que llevamos a cabo en los albergues públicos pudimos observar que los encargados y encargadas buscan en todo momento dar una atención adecuada a los NNA con recursos limitados; su compromiso va más allá de la visión laboral, es decir, el personal tiene un fuerte compromiso con la infancia migrante y refugiada,

De acuerdo con Glaydi Gutiérrez y Elsa Saraí Alamina, la primera encargada del albergue Viva México en Tapachula, y la segunda del Módulo para la atención de NNA en la Estación de Tenosique, ambos con esquemas de puertas cerradas, el encierro prolongado produce en los NNA estados de depresión grave, enojo, agresividad, falta de sueño, falta de apetito; y el tiempo prolongado para sustanciar los procedimientos que resuelvan su situación migratoria resulta en un impedimento para que los NNA acepten iniciar trámites para su regularización —incluido el refugio—, esto se agudiza, de acuerdo con Gutiérrez, cuando se les explica que permanecerán en un albergue hasta que cumplan 18 años, ya que su tutela quedaría a cargo del Estado mexicano (Gutiérrez, 2019; Alamina, 2019).

Tabla 4

Albergues para atención a NNA migrantes no acompañados en Chiapas y Tabasco

	Administración	Municipio	Objetivo	Capacidad y atención
Albergue temporal para menores migrantes Viva México	Estatal	Tapachula	Adolescentes 12-17 años	Puertas cerradas. Temporal.
Albergue municipal para niñas y adolescentes migrantes no acompañados y separadas	Municipal	Tapachula	Niñas y adolescentes 0-17 años	Puertas cerradas. Temporal.

que si bien reconocen que el modelo de atención es inadecuado para estancias largas, esto no depende de ellos, sino del modelo sistemáticamente implementado en nuestro país.

	Administración	Municipio	Objetivo	Capacidad y atención
Albergue municipal Casa del Migrante	Municipal	Palenque	NN 0-12 años	Puertas cerradas
Albergue temporal para niños, niñas y mujeres migrantes	Municipal	Comitán de Domínguez	NN 0-12 años	Puertas cerradas. Temporal.
Albergue temporal para la atención de familias solicitantes de la condición de refugiado y adolescentes en proceso de reconocimiento de refugio	Municipal	Arriaga	NN 1-12 años	Puertas cerradas. Temporal.
Albergue para migrantes hombres no acompañados	Municipal	Frontera Comalapa	Adolescentes 12-17 años	na
Módulo de Atención a Menores Migrantes no Acompañados en el municipio de Tenosique	Estatal con apoyo municipal.	Tenosique		Puertas cerradas. Temporal.
Albergue para Niñas, Niños y Adolescentes Solicitantes de Asilo, No Acompañados o Separados "Colibrí"	Estatal	Villahermosa	Adolescentes 12-17 años	Puertas abiertas (tres fases). Larga estancia.

Fuente: elaboración propia con información de respuesta a solicitud de información oficio CEDIC/PPNNAF/DRCAS/0301/2019 de fecha 12 de marzo de 2019 y visitas de campo de 2019.

En el caso de Tabasco, únicamente existen dos espacios para la atención a la niñez migrante del sistema DIF. El primero es el Módulo de Atención a Menores Migrantes no Acompañados en el municipio de Tenosique, éste se encuentra dentro de la Estación Migratoria en espacios separados, es de carácter temporal y

cerrado, aunque han alojado hasta por más de 40 días a menores solicitantes de refugio (Alamina, 2019).¹³

El segundo es un modelo excepcional de atención a la infancia migrante no acompañada que lleva por nombre Albergue para Niñas, Niños y Adolescentes Solicitantes de Asilo, No Acompañados o Separados “Colibrí”, considerado como buena práctica a nivel nacional (ACNUR, 2018). Cuenta con un esquema a puertas abiertas para la atención de adolescentes —hombres y mujeres— de entre 11 y 17 años 11 meses, implementa procesos de adaptación de los adolescentes —su modelo contempla tres fases—, ya que busca que se desarrollen libremente en espacios educativos públicos, así como mediante actividades deportivas extramuros; de igual manera busca integrarlos a través de la enseñanza de oficio y otras herramientas que les habiliten para su vida independiente una vez que obtengan la mayoría de edad; cuenta con experiencias de integración de NNA que actualmente viven y trabajan en Tabasco (Cárdenas, 2019).

La atención a los NNA a partir del modelo abierto permite un desarrollo holístico y evita el sufrimiento de trastornos consecuencia del encierro prolongado; además, promueve que socialicen en diferentes espacios con adolescentes de su edad, lo que garantiza la adopción de patrones culturales necesarios para su integración a la sociedad de acogida (Cárdenas, 2019).

De lo anterior podemos advertir que en términos de infraestructura y garantía de derechos, el estado no se encuentra preparado para recibir en condiciones apropiadas a los NNA refugiados, la capacidad de los albergues es insuficiente —si con-

13 Observación de campo: el módulo es un espacio pequeño integrado por dos habitaciones grandes, un patio pequeño de juegos y un área de comedor en donde se encuentra el televisor y funciona como espacio para actividades recreativas. En visita reciente a la EM de Tenosique pudimos observar que fue ampliado el espacio con la incorporación de un área de juegos al aire libre (en entrevista en 2019 con su encargada, Elda Saraí, comentó que estaba realizando gestiones para la ampliación ya que la estancia de los NNA era hasta de 40 días).

sideramos que el de mayor capacidad instalada es el albergue Viva México del municipio de Tapachula para 40 menores, pero normalmente reciben entre 15 y 30 debido a la insuficiencia de personal—; si bien existen albergues de organizaciones de la sociedad civil que apoyan en esta labor, la obligación principal recae en las autoridades estatales.

Recientemente, en 2018, el sistema DIF emitió el modelo de atención para adolescentes migrantes no acompañados con esquemas de atención a corto, mediano y largo plazos, en donde la última fase proyecta alojamiento a puertas abiertas con un enfoque de restitución de derechos; en este modelo se encuentran incluidos de manera primordial NNA refugiados; sin embargo, aún no ha sido implementado. Además, en abril de 2019 se integró la Comisión para la Protección Integral de NNA Migrantes y Solicitantes de la condición de Refugiados, la cual ha identificado como línea estratégica acciones centradas en albergues y cuidados alternativos, por lo que se espera que en próximos meses existan resultados de ambas instancias.

Conclusiones

El actual modelo de atención a puertas cerradas para NNA refugiados no acompañados —en proceso o ya reconocidos— vulnera derechos humanos básicos como la libertad personal, salud, libre desarrollo de la personalidad, esparcimiento, educación, etc. Si bien lo que se busca es proteger a los NNA no acompañados que se encuentran bajo cuidado y tutela del Estado, también lo es que el encierro prolongado provoca efectos indeseados como depresión, ansiedad, angustia, etc.; de manera adicional, en el caso de los solicitantes de refugio —afecta— su proceso de integración a la comunidad de acogida, es decir, México.

En razón del interés superior de la niñez y su reconocimiento como sujeto de derechos, el modelo le debe permitir ejercer libre y plenamente sus derechos; más aún, la CIDH ha pugnado por la desinstitucionalización de la atención de la niñez a través de medidas de cuidados alternativos que se encuentran contemplados en la LGDNNA y sus homólogas estatales.

Ante el reto del aumento de los NNA con necesidad de protección internacional, la perspectiva de infancia resulta crucial, y además indispensable para lograr su integración a la comunidad de acogida, esto solamente se alcanza con su socialización en el espacio público, escolar, de recreación, entre otros, lo que además garantiza su movilidad social, y que en un futuro adquiera herramientas para desenvolverse en la vida independiente. Razón por la cual cuando la institucionalización resulte necesaria, se deben alojar en estancias con modelos a puertas abiertas, permitiendo la comunicación de los NNA con el mundo exterior, y a la par, diseñar e implementar esquemas de cuidados alternativos —como las familias de acogida— que cada día adquieren mayor fuerza en el ámbito nacional. Además, resulta apremiante la armonización legislativa de la Ley de Migración con los estándares de la LGDNNA y una participación activa de las Procuradurías de Defensa de los NNA, a efecto de evitar la preeminencia de los objetivos de control migratorio por sobre la protección de los derechos de los NNA.

Referencias

- ACNUR. (2018). *Tras concluir su visita al país, la alta comisionada adjunta del ACNUR reconoció la valiosa labor de México en favor de las personas refugiadas.*
- Alamina, E. S. (2019, 2 de abril). *Módulo de atención para menores migrantes no acompañados.* Tenosique.

- Arias Karina, C., y Elba Villarreal, M. (2016). *Prácticas relevantes de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía en el Triángulo Norte y México*. IIDH.
- Bijit Abde, K. (2012). El proceso de integración social de los refugiados palestinos reasentados en la región de Valparaíso, Chile. *Sí somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, pp. 155-180.
- Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- . (2010). *NOM-032-SSA3-2010. Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad*. México.
- . (2011). *Ley de Migración*. México. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm>
- . (2011). *Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político*. México. http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/lrpcap_301014.pdf
- . (2014). *Ley General de los Derechos de NNA*. México. http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/lgdonna_171019.pdf
- Cárdenas Vadillo, A. (2019, 5 de abril). *Albergue El Colibrí, Villahermosa Tabasco*.
- Ceriani Cernadas, P. (2015). *Niñez y migración en Centro y Norte América: Causas, políticas, prácticas y desafíos*. Universidad de Lanus.
- CNDH. (2016). *Migrantes: Voces, rostros y sueños compartidos*. México: CNDH.
- . (2019). *Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención*. México: CNDH.
- Colectivo de Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano. (2019). *Impactos de la política migratoria de México en la frontera sur de México*.

- Colectivo de Observación y Monitoreo. (s/f). *Informe del monitoreo de derechos humanos del éxodo centroamericano en el sureste mexicano: 2018-2019*.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2018). *México: Destino forzado para personas refugiadas*.
- Comité de Derechos del Niño. (2005). *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. OG-6.
- . (2009). *El derecho del niño a ser escuchado*. OG-12.
- . (2013). *Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. OG-14.
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. (2007). *Informe final. Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estancias provisionales del instituto nacional de migración*.
- Convención de los Derechos del Niño. (1989). Asamblea de Naciones Unidas.
- Coria, E., y Zamudio, P. (2018). *Inmigrantes y refugiados. ¿Mi casa es tu casa?* México: CIDE/Colmex/PUED/UNAM.
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. (1984). *Coloquio sobre protección internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*.
- DIF. (2018). *Modelo de atención de adolescentes migrantes no acompañados*. México: DIF.
- Gobierno de Chiapas. (2015). *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas*. México. http://transparencia.comitan.gob.mx/art74/i/equidad_de_genero/ley_de_los_derechos_de_ninas_ninos_y_adolescentes_del_estado_de_chiapas.pdf
- Gobierno de la República. (2019, 30 de abril). *Acuerdo SIPINNA 03/2019, creación de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugio*. México.
- Gobierno de Tabasco. (2017). *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco*. México. <https://tsj-tabasco.gob.mx/>


- uighd/resources/docs/leyes/2019/Ley-de-los-Derechos-de-Ninas-Ninos-y-Adolescentes-del-Estado-de-Tabasco.pdf
- González-Rábago, Y. (2014). Los procesos de integración de personas inmigrantes: Límites y nuevas aportaciones para un estudio más integral. *Athenea Digital*, núm. 1, pp. 195-220. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenead/vi4n1.1067>
- Gutiérrez Ríos, G. (2019, 26 de marzo). *Albergue Viva México*. Tapachula. INM-COMAR. (s/f). *Unidad de Política Migratoria 2013-2020*. México: INM-COMAR. <https://www.gob.mx/comar/documentos/estadisticas-comar-2013-2017>
- Isaacson, A. (2014). *La otra frontera de México: Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*. WOLA.
- Levitt, P., y Glick Schiller, N. (2004). Perspectivas internacionales sobre migración: Conceptuar la simultaneidad. *Migración y Desarrollo*, 3(2): 60-91. <https://www.redalyc.org/pdf/660/66000305.pdf>
- 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. Colef.
- OC 21. (2014). *Derechos y garantías de las niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. OC 21/2014.
- OEA. (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*. OEA.
- OEA-CIDH. (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/CIDH.
- . (2015). *Violencia, niñez y crimen organizado en América*. OEA-CIDH.
- OIM. (2018). *World Migration Report 2018*. OIM. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2018>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1958). *Convención de Ginebra*. ONU.
- . (s/f). *Protocolo sobre el estatuto de los refugiados*. ONU.
- Ortega Velázquez, E. (2018). *Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: UNAM-IIJ/CNDH.

- . (2020). Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: Una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/12923>
- Pavez-Soto, I. (2017). La niñez en las migraciones globales: Perspectivas teóricas para analizar su participación. *TLA-MELAVA*, año 10, núm. 41, pp. 96-113.
- Sin Fronteras IAP. (2013). *La ruta del encierro: Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*.
- SNDIF. (2012). *Estrategia de prevención y atención a niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados*. México: SNDIF.
- . (2015). *Protocolo de atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados*. México: SNDIF.
- . (2019). *Ruta de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración*. México: SNDIF.
- UNICEF-SN-DIF. (2019). *Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: Guía para su implementación*. UNICEF-SN-DIF.

Infancias: contextos de acción, interacción y participación
(Infâncias: contextos de ação, interação e participação)
se terminó de editar en diciembre de 2020
en las oficinas de Ediciones de la Noche

www.edicionesdelanoche.com





Las infancias, su participación, sus interacciones y sus acciones contextualizadas, son abordadas en esta obra. Aparecen en la transcripción de los textos las infancias latinoamericanas, en múltiples geografías y en múltiples formas de ser y estar en el mundo. Considerando en todo momento su presencia agentiva, considerando simultáneamente las culturas adulta e infantil en interconexión necesaria.

Esta obra coordina esfuerzos para generar un entorno reflexivo, crítico y sensible sobre la posición política de las infancias, donde investigadoras e investigadores de Latinoamérica, confluyen en el relato sobre las infancias visibles, protagonistas, en resistencia, vulneradas. Estos intercambios que surgen y resurgen en los textos van encaminados a una propuesta donde se trabaje y se dialogue con y para las infancias.

Así mismo, esta obra representa la interconexión de diversas áreas del conocimiento (sociolingüística, geografía humana, antropología, psicología del niño y del adolescente, educación y derecho), conservando su unidad temática, las infancias, con experiencias específicas de Argentina, Brasil, Colombia y México. Finalmente, la obra es una producción editorial conjunta de la Universidad Autónoma de Chiapas (México), Universidad de Brasilia (Brasil), Universidad Surcolombiana (Colombia) y Universidad Nacional de Rosario (Argentina).