



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193
Volumen 9 • Número 1 • mayo 2022

Vol. 9 / N° 1

Artículos

Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito
Marcelo Naranjo Villavicencio

Autonomía, centralidad y persistencia: comunas,
movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito
Jeremy Rayner

Niñas, niños y adolescentes centroamericanos
no acompañados solicitantes de asilo en Norteamérica:
entre la precariedad y la vulnerabilidad
María Dolores París Pombo

La experiencia de jóvenes migrantes no acompañados
a través del arte participativo
Pascale Naveau

Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay
Ximena Baráibar

Interacciones comunicativas pandémicas.
Reconfiguraciones del des/encuentro con el otro
Karina M. Herrera Miller

Capacidades críticas de los actores educativos para enfrentar la violencia
Milton Leonel Calderón-Vélez

Construcción participativa de políticas públicas.
Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador
*Andrea Ordóñez León, Verónica Muñoz-Sotomayor,
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes*

Informe

Reconocimiento de sistemas de salud indígenas en la salud pública kichwa
Marwa Saleh, Michael Uzendoski y Ofelia Salazar

Reseñas

Buena economía para tiempos difíciles
Jairo River

Economía de la vida- feminismo, reproducción social y financiarización
Amanda Porozo Méndez



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 9, Número 1 - mayo 2022



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 9, Número 1, mayo 2022

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

Gestora de la revista: Susana Anda

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta: V&M Gráficas

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2022

1ª. edición: mayo 2022



Introducción 5-6

Artículos

Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito 9-26
Marcelo Naranjo Villavicencio

**Autonomía, centralidad y persistencia: comunas, movimiento indígena
y el derecho a la ciudad en Quito** 27-56
Jeremy Rayner

**Niñas, niños y adolescentes centroamericanos no acompañados solicitantes
de asilo en Norteamérica: entre la precariedad y la vulnerabilidad** 57-72
María Dolores París Pombo

**La experiencia de jóvenes migrantes no acompañados
a través del arte participativo** 73-91
Pascale Naveau

Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay 93-114
Ximena Baráibar

**Interacciones comunicativas pandémicas.
Reconfiguraciones del des/encuentro con el otro** 115-133
Karina M. Herrera Miller

**Capacidades críticas de los actores educativos
para enfrentar la violencia** 135-157
Milton Leonel Calderón-Vélez

**Construcción participativa de políticas públicas.
Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador** 159-187
Andrea Ordóñez León, Verónica Muñoz-Sotomayor,
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes

Informe

Reconocimiento de sistemas de salud indígenas en la salud pública kichwa	191-195
Marwa Saleh, Michael Uzendoski y Ofelia Salazar	

Reseñas

Buena economía para tiempos difíciles	199-202
Jairo Rivera	
Economía de la vida- feminismo, reproducción social y financiarización	203-205
Amanda Porozo Méndez	
Política editorial	207-210

Artículos



Niñas, niños y adolescentes centroamericanos no acompañados solicitantes de asilo en Norteamérica: entre la precariedad y la vulnerabilidad

Unaccompanied Children Seeking Asylum in North America: between Precarity and Vulnerability

María Dolores París Pombo*

Recibido: 14/01/2022 - Aceptado: 25/03/2022

57

Resumen

En el presente artículo se revela la difícil situación a la que se exponen las niñas, los niños y adolescentes centroamericanos que emigran a México y Estados Unidos sin la supervisión de un adulto. Además, se exponen los principales obstáculos institucionales que impiden que se cumplan las leyes y los acuerdos internacionales de protección humanitaria de niñas, niños y adolescentes no acompañados en estos países. También se analiza el caso de la niñez en situación de movilidad originaria de Guatemala, Honduras y El Salvador; de estos países proviene la mayoría de los niños y adolescentes con necesidades de protección internacional en la región. Se muestra cómo, a pesar de que tanto México como Estados Unidos son signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, sus procedimientos para solicitar asilo son lentos y complejos, de manera que excluyen, en los hechos, a la gran mayoría de la niñez migrante.

Palabras clave: derechos de la niñez, niñez migrante centroamericana, Norteamérica, políticas de asilo, refugiados.

Abstract

This article reveals the difficult situation faced by unaccompanied Central American children seeking asylum in Mexico or in the United States. It describes the main institutional obstacles that prevent compliance with laws and international agreements for the humanitarian protection of unaccompanied children in these countries. It focuses on children coming from Guatemala, El Salvador, and Honduras, which are the principal countries of origin of children in need of international protection in the region. Even though Mexico and the United States are signatories to the Convention Relating to the Status of Refugees, their procedures for requesting asylum are slow and complex so that in practice, they exclude the vast majority of migrant children.

Keywords: Central American Migrant Children, Children's Rights, North America, Asylum Policy, Refugees

* El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

Introducción

En la región centroamericana existe una movilidad creciente de niñas, niños y adolescentes (NNA), los cuales se desplazan tanto acompañados por familiares adultos como separados de estos. La mayoría provienen de Honduras (más del 40 %), Guatemala (más del 30 %) y El Salvador (cerca del 15 %). Un número creciente de niños procedentes del Caribe (Cuba y Haití) viaja también por México para pedir protección internacional en Estados Unidos, pero generalmente lo hacen en familia. Finalmente, hay que destacar que desde 2017 se ha registrado una presencia importante de NNA venezolanos y nicaragüenses, quienes suelen llegar también con sus familias para solicitar la condición de refugiados en México o asilo en Estados Unidos.

Las políticas de asilo en Estados Unidos y en México han tendido a ser cada vez más restrictivas y punitivas, lo que afecta de manera dramática a los NNA, particularmente a los que están separados de sus padres o tutores. De acuerdo con un informe publicado después de su visita in situ a la frontera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

observó serios desafíos para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. A pesar de diversas decisiones judiciales que han determinado que la separación solo debe ocurrir en situaciones específicas y siempre en función del principio de interés superior de la niñez, la separación familiar continúa como práctica común (CIDH 2019, párr. 28).

Para los NNA que corren grave peligro en sus países de origen y que huyeron debido a situaciones de persecución, violencia generalizada y violaciones a sus derechos humanos, las leyes en México contemplan la posibilidad de solicitar la condición de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Sin embargo, los procedimientos administrativos para tal efecto son lentos y opacos; además, los NNA solicitantes de refugio carecen casi siempre de acompañamiento legal, así como de apoyo material y psicológico. Debido a esta situación solo una pequeña minoría de NNA no acompañados obtienen la condición de refugiado y aun en ese caso, la debilidad del apoyo institucional no garantiza la seguridad ni respeto al interés superior de la niñez.

Cuando se dirigen a Estados Unidos para solicitar asilo o protección internacional en ese país, los migrantes centroamericanos permanecen varados en la frontera norte de México durante semanas, meses o años. En el caso de los NNA no acompañados, los procedimientos políticos y administrativos llevan a la negación

del asilo para muchos de ellos; además, tienen que realizar trámites complicados y tediosos o se encuentran atrapados en condiciones de espera precarias en ciudades peligrosas del norte de México.

En este artículo se analizan las limitaciones de la política de asilo en México y Estados Unidos para el caso de NNA no acompañados provenientes de Centroamérica y que huyen de sus países por violencia generalizada y violaciones masivas a sus derechos humanos. La política de asilo consiste en el diseño institucional y político de los sistemas legales que dan forma a decisiones sobre la protección internacional (FitzGerald y Arar 2018). Para países signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o de otras declaraciones en la materia, la política de asilo debe adaptar las normas y las instituciones nacionales al sistema internacional de protección de los refugiados. Sin embargo, existe una gran variación en las leyes, políticas e instituciones diseñadas a nivel nacional, así como de figuras de protección –asilo, refugio, protección humanitaria, protección complementaria, entre otras– (Betts 2013). Además, muchos países han legislado para proteger el interés superior de la niñez en el caso de personas en movilidad, particularmente de NNA no acompañados.

Para comprender el reto que significa, a nivel regional, la protección de NNA no acompañados provenientes de Centroamérica, en un primer apartado se describen algunas características de los NNA centroamericanos migrantes que viajan por México o que se encuentran detenidos por autoridades migratorias, así como de quienes piden la condición de refugiado en México. Un segundo apartado aborda los procedimientos institucionales y las políticas públicas de atención y protección de NNA solicitantes de refugio en México. Esto permitirá explicar el número extremadamente reducido de solicitudes de la condición de refugiado en este país. En un tercer apartado, se muestra cómo las políticas de asilo en Estados Unidos llevan hacia un impasse para la niñez con necesidades de protección internacional.

1. Movilidad de niñas, niños y adolescentes no acompañados centroamericanos en México

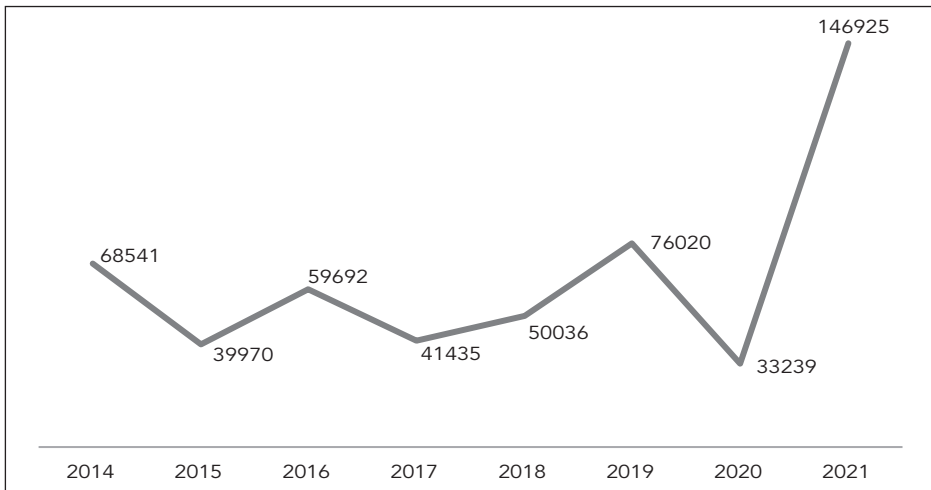
La movilidad de NNA no acompañados centroamericanos en México puede rastrearse al menos a las décadas de los 70 y 80, es decir, durante las guerras civiles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Algunos adolescentes huían del reclutamiento forzado por parte del ejército, grupos paramilitares o de la guerrilla mientras que otros intentaban reunificarse con sus padres que habían escapado de la guerra dejando a sus hijos e hijas bajo el cuidado de otros familiares. La migración de adolescentes no acompañados se tornó en esa época en una estrategia de supervivencia

frente a los peligros y la violencia generalizada en esas naciones (Rodríguez, Urrutia y González 2019).

A inicios de la década de los 2000 la creciente inseguridad pública en algunos barrios de las ciudades del norte de Centroamérica provocó un aumento de la migración de NNA, fenómeno que fue mucho mayor que el reportado durante las guerras (Chávez y Menjívar 2010). Esta migración forzada adquirió mayor visibilidad a partir del verano de 2014, cuando el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, declaró una emergencia humanitaria por la llegada de más de 50 000 NNA no acompañados procedentes de Centroamérica. Además, a partir de ese año aumentó notablemente la proporción de mujeres menores de edad, representando más de la tercera parte de los NNA detectados y detenidos por las autoridades migratorias. También se acrecentó la proporción de menores de entre 0 a 11 años, pues estos pasaron a ser casi el 40 % de los menores que se embarcaron en estas travesías migratorias. Es decir, aumentaron considerablemente los dos grupos de migrantes que pueden ser considerados de mayor vulnerabilidad por razones de género y edad (Domínguez y Rietig 2015).

El número de NNA no acompañados detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos se mantuvo en más de 40 000 por año entre 2014 y 2021, con excepción de 2020 debido a que la pandemia de covid-19 causó un fuerte descenso de la movilidad en todas las fronteras. En 2021, a pesar de que prevalecían muchas de las restricciones impuestas por los Estados en las zonas fronterizas, el número de menores no acompañados apprehendidos en la frontera ascendió a más de 146 000 (gráfico 1).

Gráfico 1. Niñas, niños y adolescentes no acompañados detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos por año fiscal

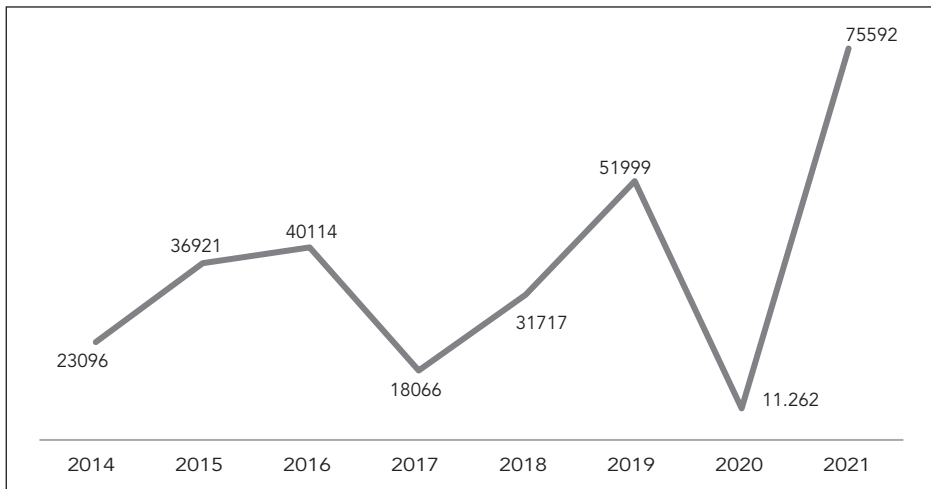


Fuente: CBP (2022).

La gran mayoría de las personas menores de edad detenidas por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos proviene de cuatro países: Guatemala, El Salvador, Honduras y México. Un proceso paralelo al crecimiento de la migración de NNA no acompañados ha sido el aumento de unidades familiares. Es decir, lo que se puede observar en la frontera sur de Estados Unidos es una creciente movilidad de NNA acompañados o no por familiares adultos.

En el caso de México, más del 90 % de los NNA detenidos por el Instituto Nacional de Migración (INM) proviene de esos tres países del norte de Centroamérica. De acuerdo con datos de este instituto, se puede observar también una tendencia al aumento de NNA en movilidad por México, ya sea acompañados por sus familiares o separados de estos (gráfico 2).

Gráfico 2. Niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos detenidos en México



Fuente: Secretaría de Gobernación (2022).

Tanto en Estados Unidos como en México, miles de NNA han sido separados por las propias autoridades migratorias al momento de su detención, ya sea por desconfiar de la relación de parentesco con los adultos que viajan con ellos, o bien por las políticas llamadas de “tolerancia cero” implementadas durante el gobierno de Donald Trump. Otros muchos NNA son separados a lo largo del proceso migratorio o de la solicitud de asilo, como se explicará más adelante.

La presencia de NNA en las caravanas migrantes que recorrieron México durante el último trimestre de 2018 y primero de 2019 son una muestra de la presencia

masiva de NNA en movilidad forzada. Decenas de miles de migrantes, en su gran mayoría hondureños, viajaron desde Centroamérica en enormes contingentes. En esta movilidad colectiva, rebautizada después por los líderes y por académicos como “el éxodo centroamericano”, cerca de un 20 % eran personas que tenían entre 0 y 17 años. Había docenas de madres que empujaban carriolas con bebés o niños menores de cinco años, y de mujeres adolescentes sin sus padres que viajaban con hermanos más pequeños o con un bebé (Glockner 2019). De acuerdo con UNICEF, en las caravanas que viajaron por México en 2018, y que en su mayoría llegaron a Tijuana, había más de 2300 NNA (UNICEF 2018).

La mayoría de las personas que integraban las caravanas habían salido hacia tiempo de sus lugares de origen y se unieron en el camino, principalmente en territorio mexicano. Cada caravana salía apenas con unas decenas o unos pocos cientos de personas, pero al entrar a México contaban ya con miles de ellas y a lo largo del camino llegaban a juntar hasta 8000 (París y Montes 2020).

Para muchas y muchos adolescentes no acompañados, igual que para otros sectores migrantes como madres solteras, mujeres embarazadas o personas LGBTQ+, unirse a estos contingentes era una forma de buscar mayor seguridad en su huida hacia el norte. Por ejemplo, algunos adolescentes que habían huido del enrolamiento forzado en las pandillas y se encontraban en Guatemala o en la frontera sur de México, se unían a la caravana como una forma de cruzar a México sin ser identificados por los miembros de la pandilla que vigilan las zonas fronterizas en Centroamérica, o bien para salir de la región sur de México donde se reencuentran frecuentemente con sus agresores (Glockner 2019).

La huida de decenas de miles de NNA centroamericanos no acompañados cada año responde a distintos factores que muchas veces se combinan. En primer lugar, la inseguridad ligada principalmente a las pandillas, pero también a las políticas de los Estados centroamericanos contra las propias pandillas, que tienden a estigmatizar y criminalizar a los adolescentes (particularmente varones). En muchos casos niños y adolescentes huyen del reclutamiento forzoso en las pandillas. Las mujeres también relatan historias de abuso sexual y violaciones o el enganche para ser “novias” de los pandilleros (ACNUR 2014). Otro factor frecuente de inseguridad es el de la extorsión sistemática contra las familias o contra los propios niños y adolescentes, que desemboca a menudo en agresiones físicas y en asesinatos cuando las personas ya no pueden pagar la renta o el “impuesto de guerra”. Si bien inicialmente las maras y pandillas tomaron control de zonas principalmente urbanas, poco a poco han ido suplantando la acción de las autoridades en territorios rurales y en pequeñas localidades (Musalo y Ceriani 2015, 264).

En regiones rurales otro factor importante de emigración es la extrema pobreza que empuja a adolescentes a salir hacia México o Estados Unidos para buscar un ingreso más seguro. Esta pobreza es en gran medida agravada por desastres naturales y por el cambio climático, inundaciones (por ejemplo, en la costa del Pacífico en Honduras), y sequías (particularmente en Guatemala). Muchos NNA huyen también de la violencia intrafamiliar, del abuso y de la violencia sexual. Aunque las pandillas son causantes a veces de violencia sexual, lo más común es que esta sea intrafamiliar, provocada a veces por el padrastro, algún tío e incluso los guardianes de las niñas y adolescentes cuando los padres se encuentran en el extranjero. Los varones sufren también situaciones de abuso y explotación laboral en sus lugares de origen, particularmente cuando sus padres no están presentes porque han emigrado (Rodríguez, Urrutia y González 2019).

Finalmente, una parte importante de los NNA que viajan por México tratan de reunirse con sus padres en Estados Unidos. Desde los años 80 ha sido muy frecuente que adultos dejen a sus hijos a cargo de los abuelitos o de algún otro familiar para emigrar. Por ejemplo, Enchátegui y Menjívar (2015) explican que entre 21 % y 34 % de los niños inmigrantes en Estados Unidos llegaron a ese país después de sus padres, y pasaron más de un cuarto de sus vidas separados de ellos.

Un quinto factor ocasionalmente se combina con los otros cuatro, particularmente en el caso de varones adolescentes que salen en grupos: el deseo de aventura, el viajar con amigos, conocer otros lugares, etcétera. Algunos autores hablan incluso de la migración de adolescentes como un “rito de paso” en muchas regiones de origen donde existe una fuerte tradición migratoria (García 2008).

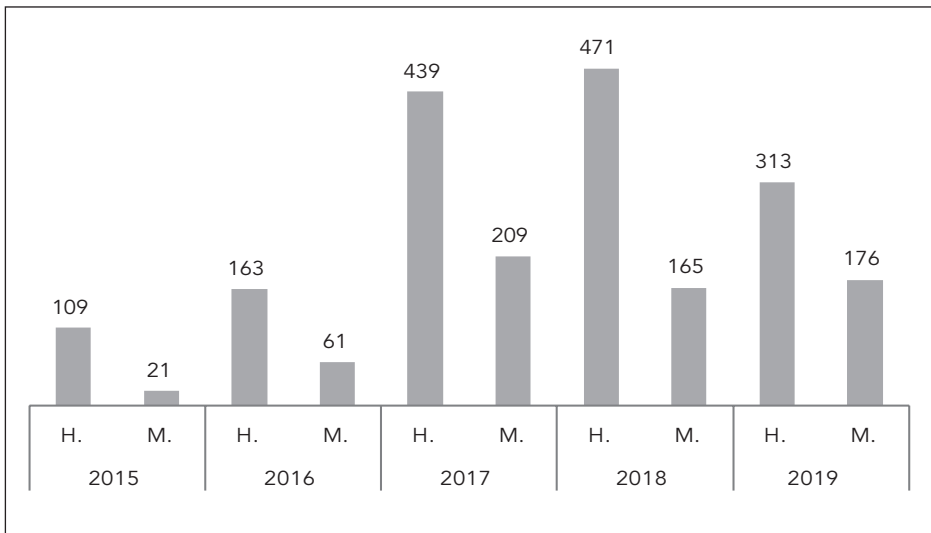
2. Niñez centroamericana solicitante de refugio en México

Las evidencias recabadas por académicos y por organizaciones sociales muestran que las políticas de criminalización de la migración y del asilo han tenido efectos desproporcionadamente altos en las niñas, niños y adolescentes migrantes y en sus familias (Glockner 2019). Ejemplo de ello son los largos procesos de solicitud de la condición de refugiado en México que obligan a NNA, especialmente a los no acompañados, a permanecer detenidos en las estaciones migratorias (centros de detención para migrantes en México) durante meses o años. Si bien en el caso de las personas adultas y familias, existen alternativas a la detención impulsadas por el ACNUR en conjunto con albergues, para los NNA no acompañados la solicitud de refugio se vuelve muchas veces una trampa, ya que los albergues estatales del

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)¹ son de puertas cerradas, no tienen opciones de escolarización ni de inserción laboral o escolar, y suelen muchas veces negarles los servicios a los solicitantes de asilo. Esto lleva a que muchos adolescentes alojados en esos albergues intenten escapar y a que traten de abandonar sus procesos de solicitud. De tal manera que, aunque la mayoría de las NNA migrantes no acompañados que llegan a México han sufrido situaciones de violencia en sus naciones de origen que podrían calificarlos para medidas de protección internacional, menos del 1 % son reconocidos como refugiados en este país.

Frente a las cifras concernientes a la niñez migrante en México, presentadas en el apartado anterior, podemos ver en el gráfico 3 cómo el número de NNA que solicitan por su cuenta la condición de refugiado es extremadamente bajo.

Gráfico 3. Niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de la condición de refugiado en México del 1 de enero al 25 de octubre de 2019



Fuente: Asylum Access (2020).

El número de NNA no acompañados que llega hasta el final del proceso es aún mucho más reducido. Por ejemplo, en 2018 se emitieron 98 resoluciones por parte de la COMAR hacia personas de 0 a 17 años titulares de las solicitudes, de las cuales 65 fueron positivas y 12 obtuvieron protección complementaria.² La mayoría de los NNA solicitantes de refugio abandonan o desisten de su solicitud, ya sea por evitar

1 Se trata de la institución asistencial que atiende a la infancia y a grupos vulnerables en México.

2 Estos datos fueron obtenidos a través de la base de la COMAR y proporcionados a Asylum Access mediante una solicitud de transparencia.

tiempos de espera prolongados en detención o bien porque no tienen condiciones mínimas para mantenerse y acudir a la COMAR durante el trámite.

Así, entre 2013 y 2021 fueron sometidas 4107 solicitudes de refugio por parte de NNA no acompañados y solamente 1557 (38 %) fueron resueltas positivamente. En el caso de los NNA no acompañados originarios de El Salvador, Honduras y Guatemala, se presentaron en esos años 3327 solicitudes y solo se concedieron 1195 (36 %). Para las tres nacionalidades de origen más importantes las tasas de positividad son de 43,5 % para El Salvador, 28,6 % para Guatemala y 35,1 % para Honduras.

Un obstáculo fundamental para acceder al derecho al asilo es la falta de representación legal de la enorme mayoría de los NNA no acompañados que solicitan refugio. Incluso para personas adultas los trámites de la solicitud resultan largos, complicados y opacos. De acuerdo con Ortega,

los NNA que consiguen pedir asilo deben rellenar sus solicitudes y completar el proceso sin asistencia jurídica (o de ningún otro tipo), a menos que tengan la suerte de ser representados por una de las pocas organizaciones no gubernamentales que proveen asistencia jurídica a los solicitantes de asilo o, más raro aún, sus consulados los auxilien en ello (2018, 728-729).

En caso de una resolución negativa no existen recursos de revisión efectivos que garanticen el derecho al asilo, ya que la misma institución que evalúa las necesidades de protección (la COMAR) es la encargada de revisar el proceso (Ortega 2018).

Otros obstáculos al proceso de asilo tienen que ver con las condiciones de espera durante el trámite de la solicitud. Hasta noviembre de 2020 la detención migratoria de NNA estaba permitida por ley en casos “excepcionales”. En los hechos, la gran mayoría de los NNA solicitantes de la condición de refugiado esperaban durante meses en las llamadas estaciones migratorias.

En su artículo 95, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA 2014) establece que los Sistemas Nacional, Estatales y Municipales DIF deberán habilitar espacios de alojamiento o albergues para recibir a niñas, niños y adolescentes migrantes. Sin embargo, los albergues del DIF se reservan el derecho de admitir a los NNA en función de una evaluación de sus características migratorias y psicosociológicas. En el caso de los solicitantes de la condición de refugiado, la gran mayoría no son admitidos en estos albergues ya que, en términos de una funcionaria del DIF, “se trata de adolescentes difíciles” (comunicación personal, Ciudad de México, abril de 2018). Esta consideración deriva sobre todo de la desesperación de los adolescentes por tener que permanecer encerrados durante

un largo periodo de tiempo, sin ingresos propios y con muy pocas actividades. Algunos intentan brincar el muro del albergue, causan daños materiales o incluso se provocan daños a sí mismos.

Cuando los NNA no acompañados solicitan refugio directamente en la CO-MAR permanecen en la calle, en casas particulares o bien en algún albergue de la sociedad civil. Son muy pocos los albergues particulares para NNA migrantes y estos también se reservan el derecho a admitirlos.

Debido a la presión de la sociedad civil, el Congreso de la Unión aprobó –entre 2014 y 2020– varias reformas progresivas en materia de derechos humanos de la niñez migrante. A fines de 2020 se realizaron cambios a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en México, para garantizar a las niñas, niños y adolescentes la no privación de la libertad por motivos migratorios. Por primera vez se prohibió explícitamente alojar a niñas, niños y/o adolescentes migrantes en estaciones migratorias, incluso si estos venían acompañados de personas adultas. En casos NNA no acompañados, estos deberían ser remitidos a algún albergue del DIF, o en su defecto, a otro albergue previamente autorizado por el DIF donde se reciban niñas, niños y adolescentes no acompañados. El INM debería, con autorización inmediata, emitir visas humanitarias a menores de edad como medida de protección temporal. A su vez, la Procuraduría estaba en la obligación de iniciar la valoración y representación del caso siguiendo el principio del interés superior de la niñez (Secretaría de Gobernación 2020).

Como en varias reformas legislativas favorables a los derechos humanos, los representantes políticos no asignaron el presupuesto suficiente para cumplir con las nuevas leyes. Los albergues y las procuradurías de derechos de los NNA son instituciones muy pobres, sus instalaciones y su personal resultan totalmente inadecuadas para atender a la niñez migrante, especialmente si se toman en consideración los flujos crecientes de familias y NNA no acompañados que transitan por México.

3. Bloqueo indefinido en la frontera norte de México

La frontera norte de México constituye un dique que contiene a personas del mundo entero que llegan a solicitar asilo en Estados Unidos. Desde el mandato de Donald Trump y particularmente a raíz de la contingencia sanitaria provocada por la pandemia de covid-19, diversas políticas han provocado el bloqueo y la expulsión de migrantes a México. Por ejemplo, durante 2017, el Gobierno estadounidense impuso en todos los puertos de entrada de su frontera sur un sistema de espera en el norte de México conocido como *metering* (regulación o medición de las entra-

das). Esta política obligaba a las personas que llegaban en búsqueda de protección internacional a apuntarse en cuadernos gestionados por autoridades mexicanas, organizaciones de la sociedad civil o por los propios solicitantes de asilo. Recibían un número de turno y esperaban durante meses con la incertidumbre del momento en que podrían cruzar la frontera. Cabe señalar que cuando finalmente se presentaban ante la autoridad estadounidense, los solicitantes de asilo eran encerrados en un centro de detención de la Patrulla Fronteriza durante varios días, con pésima alimentación y a temperaturas muy bajas (estos centros son conocidos como “la hielera”). Generalmente, las entrevistas de miedo fundado o creíble con un oficial de inmigración tenían lugar a medianoche o en la madrugada.

De acuerdo con dos centros de investigación estadounidenses que han realizado un monitoreo regular de este sistema, en noviembre 2019 había 21 398 personas esperando en 11 ciudades mexicanas de la frontera; la gran mayoría (74 %) se encontraban en Tijuana y en Ciudad Juárez. En la primera, este reporte contó a 8 836 personas esperando su turno; considerando que las autoridades estadounidenses recibían a entre 20 y 40 personas al día, el informe estimaba que los solicitantes de asilo apuntados en la lista de Tijuana tendrían que permanecer entre 135 días y cinco meses en promedio en esta ciudad (Strauss Center for International Security and Law y Center for US/Mexican Studies 2019). El sistema de listas de espera era confuso y la mayoría de las familias que llegaban a solicitar asilo en Estados Unidos tardaban días en comprender que debían apuntar sus nombres en un cuaderno del lado mexicano y esperar a que se llamara su número.

Las personas recién llegadas a la frontera apuntaban los nombres de todos los miembros de la familia, y en el caso de NNA, los adultos debían demostrar con documentos ser los padres o tutores de los menores. Las autoridades no permitían que los NNA no acompañados se registraran en la lista, lo que llevó a la negación de facto del derecho al asilo para esta población. La única opción segura de solicitar protección internacional para los NNA no acompañados era tener acompañamiento de alguna organización de la sociedad civil (OSC). Por ejemplo, en el caso de más de 90 adolescentes que llegaron sin sus padres con las caravanas al final de 2018, la organización Al Otro Lado les asignó abogadas que los acompañaban a la frontera para evitar que fueran rechazados.

A pesar de este acompañamiento las autoridades del puerto de entrada, a ambos lados de la frontera han obstaculizado continuamente el derecho al asilo para NNA no acompañados. Al Otro Lado y Human Rights Watch (2018) denunciaron prácticas de intimidación y devolución de adolescentes no acompañados que intentaban pedir asilo en Estados Unidos, e incluso amenazas de deportación por parte de las autoridades migratorias mexicanas. La organización Al Otro Lado describió deta-

lladamente un caso ocurrido en diciembre de 2018, en el que siete niños de Honduras y uno mexicano caminaron por la garita para pedir asilo acompañados de una abogada. Los menores llevaban en Tijuana aproximadamente dos meses, incluidas varias semanas en un campamento extremadamente precario acondicionado por las autoridades municipales en el estadio Benito Juárez. Cuando estaban a punto de llegar del lado estadounidense unos funcionarios mexicanos de inmigración les cerraron el paso y los amenazaron con deportarlos a todos. De acuerdo con su abogada, algunos de los chicos estaban de pie en el lado estadounidense de la frontera cuando les dijeron a los agentes de ese país que querían solicitar asilo, pero estos les ordenaron regresar al territorio mexicano. Finalmente, las autoridades mexicanas dejaron que el niño mexicano cruzara a pedir asilo, pero obligaron a los siete menores hondureños a que regresaran a su refugio y escoltaron a los abogados sin pasaporte mexicano o permiso de residencia a la frontera y les dijeron que entraran en Estados Unidos (HRW 2018).

Otras políticas que han provocado el bloqueo de solicitantes de asilo en la frontera norte de México son los denominados Protocolos de Protección al Migrante (MPP por sus siglas en inglés) y las expulsiones por título 42 (de acuerdo con el Acta de Salud de Estados Unidos). El primer programa fue lanzado por Donald Trump en enero 2019 y consistía en la devolución a México de aquellos peticionarios de asilo no mexicanos que habían iniciado el trámite de solicitud, es decir que habían pasado ya la entrevista de temores fundados. Durante los dos primeros años del programa 71 000 personas fueron devueltas a México. Las expulsiones por título 42 iniciaron a partir de la declaración de la contingencia sanitaria por la pandemia de covid-19 y significan la expulsión inmediata a México de migrantes que intentan cruzar la frontera de manera irregular (entre puertos de entrada), sin darles a las personas la oportunidad de pedir asilo. En el año 2021 el Gobierno estadounidense realizó más de un millón de expulsiones expeditas, la gran mayoría a México.

Como en otros lugares del mundo, a partir de la contingencia sanitaria se multiplicaron las restricciones al cruce de las fronteras, inclusive para las personas solicitantes de asilo y para la niñez no acompañada. En marzo 2020, invocando su Acta de Salud Pública, el Gobierno estadounidense inició una política de expulsión inmediata a México de migrantes latinoamericanos que entraran por su frontera sur sin otorgarles la oportunidad de pedir protección internacional. Es decir, en los hechos se canceló el derecho al asilo para la gran mayoría de la población que llega a esa frontera huyendo de persecución o de violencia generalizada. Durante su último año de gobierno, Trump logró así la cancelación del derecho al asilo en la frontera con México para la gran mayoría de las personas latinoamericanas, incluidas NNA.

El gobierno de Joseph Biden continuó la política de expulsión a México con la excepción de NNA no acompañados. Durante su primer año de mandato más de un millón de personas fueron expulsadas a territorio azteca y casi el 27 % cruzaron como unidades familiares (CBP 2022). El enorme crecimiento de la población migrante varada en el norte de México, aunado al confinamiento, provocó una grave precarización de las condiciones de vida de esta población. Muchos migrantes y solicitantes de asilo se alojan temporalmente en campamentos improvisados con escasos o nulos servicios sanitarios y se mantienen únicamente gracias a los apoyos que proveen iglesias mexicanas o estadounidenses.

Las condiciones de precariedad y vulnerabilidad de las familias migrantes han provocado que muchas de ellas tomen la difícil decisión de enviar solos a sus hijas o hijos menores de edad para que pidan protección por su cuenta. Es decir, una parte del aumento de NNA no acompañados que llegaron a Estados Unidos durante 2021 ha sido provocada por la política de expulsión y negación sistemática del derecho al asilo a las familias migrantes.

Conclusiones

A pesar de que tanto México como Estados Unidos son signatarios de la Convención sobre el Estatuto del Refugiado y que ambos Estados han aprobado leyes y figuras de protección humanitaria para NNA no acompañados, la gran mayoría de la niñez migrante centroamericana viaja sin documentos y evita ser detectada por las autoridades. Existe todavía una práctica muy extendida de detención de NNA no acompañados durante semanas o meses, a causa de la falta de recursos para proveer albergues y proporcionar servicios a la niñez migrante. En ambos países la falta de representación legal y de asignación de tutores provoca que los NNA se vean obligados a realizar por su cuenta complejos trámites para solicitar asilo o protección humanitaria. En el caso de Estados Unidos, muchos niños y niñas llegan a presentarse solos ante el juez de migración para reclamar sus derechos.

El aumento de los flujos de personas con necesidades de protección internacional, particularmente NNA no acompañados, provoca un exceso de demanda sobre los servicios de atención básica y los procesos de reconocimiento. Aunque existen organizaciones de la sociedad civil dedicadas a acompañar a la niñez migrante en los procesos de reconocimiento y el acceso a derechos, solo tienen capacidades para atender a una minoría.

En México la falta de recursos públicos para las instituciones de acogida y de integración de NNA y de familias migrantes ha provocado que los cambios positivos

en las leyes se queden a menudo en letra muerta. Si bien parece existir una perspectiva humanitaria durante los debates en el Congreso de la Unión, la clase política no muestra la misma voluntad cuando propone, discute y aprueba el presupuesto en materia de protección y asistencia a la niñez. Cabe señalar que, si bien la situación de escasez de recursos es particularmente aguda en el caso de la niñez migrante, las instituciones de asistencia en México (sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia) son pobres en general, con problemas de falta de personal y de profesionalización e instalaciones totalmente deficientes.

En Estados Unidos, debido a que la política de asilo es cada vez más restrictiva y considerando el crecimiento del número de solicitantes de asilo y NNA no acompañados que llegan a ese país, los sistemas de reconocimiento y protección se encuentran sobrecargados y resultan cada vez más ineficientes. Durante la última década ha prevalecido una política de disuasión y de rechazo en la frontera con México que ha provocado un creciente aumento de población con necesidades de protección internacional, la cual permanece bloqueada en las ciudades mexicanas en condiciones de gran precariedad.

Bibliografía

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2014. *Niños en fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional*. Washington: ACNUR. <https://bit.ly/3iiZN9N>
- Asylum Access. 2020. “Hoja informativa sobre el asilo en México”. <https://bit.ly/36nLbmO>
- Betts, Alexander. 2013. *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca / Londres: Cornell University Press.
- CBP (Customs and Border Protection). 2022. “CBP Enforcement Statistics Fiscal Year 2022”. <https://bit.ly/3N2mduc>
- Chávez, Lilian, y Menjívar, Cecilia. 2010. “Children Without Borders: A Mapping of the Literature on Unaccompanied Migrant Children to the United States”. *Migraciones Internacionales* 5 (3): 71-111. <https://bit.ly/3ijIq8I>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2019. “CIDH realizó visita a la frontera sur de Estados Unidos de América”, 16 de septiembre. <https://bit.ly/3JpR4yi>
- Domínguez, Rodrigo, y Victoria Rietig. 2015. *Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle of Central America. A Statistical and Socioeconomic Profile*. Washington: Migration Policy Institute. <https://bit.ly/3Ne6Kaz>

- Enchátegui, María, y Cecilia Menjívar. 2015. "Paradoxes of Family Immigration Policy: Separation, Reorganization, and Reunification of Families under Current Immigration Laws". *Law and Policy* 37 (1-2): 32-60. <https://doi.org/10.1111/lapo.12030>
- FitzGerald, David, y Rawan Arar. 2018. "The Sociology of Refugee Migration". *Annual Review of Sociology*, 44: 387-406. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073117-041204>
- García, Martha. 2008. "Rituales de paso y categorías sociales en la migración internacional nahua del Alto Balsas, Guerrero". *Cuicuilco* 15 (42): 77-96. <https://bit.ly/3tmPAPU>
- Glockner Fagetti, Valentina. 2019. "Las caravanas migrantes como estrategia de movilidad y espacio de protección, autonomía y solidaridad para los adolescentes centroamericanos". *IberoForum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* 14 (27): 145-174. <https://bit.ly/3tk3lyW>
- Human Rights Watch. 2018. "EE.UU.: niños no acompañados son devueltos en la frontera", 24 de diciembre. <https://bit.ly/3u96kt7>
- LGDNNA (Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes). 2014. Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre, última modificación 11 de enero de 2021. <https://bit.ly/3tsQfPN>
- Musalo, Karen, y Pablo Ceriani. 2015. *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. San Francisco / Buenos Aires: Center for Gender & Refugee Studies-UC Hastings / Universidad Nacional de Lanús.
- Ortega, Elisa. 2018. "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* 51 (152): 707-739. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2018.152.12923>
- París Pombo, María Dolores, y Verónica Montes. 2020. "Visibilidad como estrategia de movilidad: el éxodo centroamericano en México (2018-2019)". *EntreDiversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 14 (1): 9-37. <https://doi.org/10.31644/ED.V7.N1.2020.A01>
- Rodríguez, Néstor, Ximena Urrutia-Rojas y Luis Raúl González. 2019. "Unaccompanied minors from the Northern Central American countries in the migrant stream: social differentials and institutional contexts". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (2): 218-234. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1404257>
- Secretaría de Gobernación. 2020. 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. Diario Oficial, 11 de noviembre. <https://bit.ly/3ihzDEf>

- 2022. “Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas”. <https://bit.ly/3tZWv0A>
- Strauss Center for International Security and Law, y Center for US/Mexican Studies. 2019. “Metering Update: November 2019”, 1 de noviembre. <https://bit.ly/3qhWAf0>
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2018. “Caravana migrante: los niños siguen requiriendo ayuda humanitaria”, 1 de noviembre. <https://uni.cf/3IrSMxP>

Entrevista:

Entrevista a funcionaria del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, abril de 2018.