

Modelos de atención de niñas, niños y adolescentes no acompañados en México. Avances y retos*

Models of care for unaccompanied children and adolescents in Mexico. Advances and challenges

DOI: 10.32870/ees.v30i88.7351

Aída Lilia Silva Hernández♦

Resumen

La movilidad en territorio mexicano de niñas, niños y adolescentes sin la compañía de padres o tutores es una problemática delicada y compleja que observa al menos 25 años de vigencia. A partir de un análisis documental, el objetivo del presente artículo es discutir la legislación mexicana relacionada con este particular grupo de población, desde sus fundamentos en derechos humanos y el interés superior del niño, hasta los modelos o programas de atención que han buscado hacer efectivas dichas garantías. En 2021 se registró el máximo histórico de 112,192 NNA no acompañados aprehendidos en la frontera México-Estados Unidos (Kandel, 2021), por lo que urge robustecer estos esfuerzos. Sin embargo, el análisis sugiere que ha habido un desarrollo desarticulado y un abordaje fragmentado, con dificultades para pasar de la abstracción legislativa a la operacionalización en la vía de la coordinación interinstitucional y la asignación de presupuestos.

Palabras clave: Modelos de atención; protección integral; análisis documental; niñas, niños y adolescentes no acompañados; corredor México-Centroamérica-Estados Unidos

Abstract

The mobility in Mexican territory of children and adolescents unaccompanied by parents or guardians is a delicate and complex problem that has been in force for at least 25 years. Based on a documentary analysis, the objective of this article is to discuss the Mexican legislation related to this population group, from its foundations in human rights and the best interests of the child, to the care models or programs that have sought to make those guarantees effective. In 2021, it was recorded a historic maximum of 112,192 unaccompanied children apprehended on the Mexico-United States border (Kandel, 2021), urging the strengthening of these efforts. However, the analysis suggests that there has been a disjointed development and a fragmented approach, with difficulties in moving from legislative abstraction through enforcing via inter-institutional coordination and budget allocation.

Keywords: Care models; comprehensive protection; documentary analysis; unaccompanied children; Mexico-Central America-United States corridor

*Fuente de financiación de la investigación de la cual procede el artículo: beca Conacyt, Segundo Año de Continuidad de Estancias Posdoctorales por México, Modalidad I Académica, Convocatoria 2021.

♦Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte. Investigadora posdoctoral en el Departamento de Estudios Culturales de El Colegio de la Frontera Norte. Profesora en la Facultad de Medicina y Psicología de la Universidad Autónoma de Baja California. ORCID: 0000-0002-7979-7192 / aidatijuana@hotmail.com
Fecha de recepción: 8 de octubre de 2022 / Fecha de aceptación: 22 de marzo de 2023.

Introducción

La movilidad en territorio mexicano de niñas, niños y adolescentes (NNA) sin la compañía de padres o tutores observa al menos un cuarto de siglo de recurrencia. El flujo que reveló la problemática fue el de mexicanos repatriados por Estados Unidos, lo cual promovió en 1996 la creación del *Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos*. Esta iniciativa gubernamental incluía la coordinación de una Red de Albergues de gobierno y de sociedad civil en cinco estados fronterizos de México, misma que reportó el alojamiento en 1998 de 8,560 niñas, niños y adolescentes mexicanos repatriados como no acompañados por Estados Unidos (Gallo, 2004). El volumen máximo en la Red se registró en 2007 con 21,366 niñas, niños y adolescentes no acompañados (NNANA) (SNDIF, 2013), al tiempo que empezaba a manifestarse de manera cada vez más contundente el tránsito de sur a norte por territorio mexicano de NNANA provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador.

En el año fiscal de 2014¹ el flujo de centroamericanos y de mexicanos protagonizó la llamada “crisis humanitaria” en Estados Unidos, con la aprehensión de 68,541 NNANA que habían cruzado la frontera de manera indocumentada, monto hasta entonces sin precedentes. En 2019 fue superado con 76,020 y en los primeros diez meses del año fiscal de 2021 alcanzó un nuevo máximo histórico con 112,192 NNANA aprehendidos en el intento de cruce de la frontera México-Estados Unidos (Kandel, 2021). Este grupo de población en movilidad, unificado por su minoría de edad y su condición no acompañada, muestra a la vez una heterogeneidad en sus causales de salida (desplazamiento forzado por violencia, fines económico-laborales y/o de reunificación familiar), en sus comunidades de origen (rural-urbana, con

1. El año fiscal en Estados Unidos corre del 1 de octubre al 30 de septiembre del siguiente año.

particularidades por nacionalidad y estructura familiar) y en su condición y trayectoria migratoria (indocumentado, en contención o atrapamiento en el tránsito, en busca de protección internacional o en procesos de repatriación).

Frente a tal escenario, la atención en México de NNANA nacionales y extranjeros ha precisado de una normatividad y de políticas públicas particulares capaces de responder de manera efectiva a tales volúmenes cambiantes y a la diversidad de sus perfiles. El presente artículo tiene como objetivo revisar y discutir las iniciativas nacionales en la materia, tanto sus fundamentos en los derechos humanos y el principio del interés superior del niño, como los modelos o programas de atención que han buscado hacer efectivas dichas garantías. Para ello se vale del método de recuperación que constituye el análisis documental, seleccionando como fuentes la legislación mexicana relacionada con migración y con los derechos de la infancia (vigente y reformada), además de documentos que concentran las principales propuestas gubernamentales de atención a la problemática en cuestión, desde su emergencia hasta la actualidad, procesamiento analítico-sintético que permitió recuperar contenidos que derivaron en el sustento de la evaluación propuesta.

La normatividad mexicana focalizada en la protección integral de NNANA en procesos de movilidad ha mostrado modificaciones importantes en los últimos años, sobre todo a partir de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Congreso de la Unión, 4 de diciembre de 2014) y el Decreto de Reforma por el que se armoniza con las leyes migratorias (Congreso de la Unión, 11 de noviembre de 2020). En esta coyuntura resulta pertinente evaluar su articulación con el aparato legislativo migratorio y cómo éste llega a incidir en la promoción o reorientación de los modelos de atención. En México, a partir del trabajo pionero de Gallo (2004) sobre legislación y niñez migrante, la



literatura al respecto se ha nutrido de evaluaciones de la legislación y/o de los procesos de atención de NNANA desde la perspectiva sociológica, jurídica y de derechos humanos, con una importante participación de sociedad civil (Ortega, 2019; Arias, Coria y Villarreal, 2016; Ceriani, García y Gómez, 2014, entre otros). En el campo de estudios de NNANA, este trabajo busca contribuir a la discusión especializada y actualizada de los modelos de atención gubernamental, incluyendo sus pilares fundacionales de protección integral como elemento neurálgico en el diseño de política pública.

En general, es posible adelantar que las iniciativas, si bien cruciales para sostener el tema en la agenda pública, sugieren un desarrollo desarticulado, en cierto punto incluso contradictorio, adoleciendo de un abordaje parcial o fragmentado, con dificultades para pasar de la abstracción legislativa a la aplicación operativa, la coordinación interinstitucional y la asignación de presupuestos.

La revisión consta de un primer apartado en el que se examina la doctrina de protección integral, tratándose de los fundamentos teóricos en los que descansa la legislación mexicana; el segundo apartado analiza el marco normativo vigente a nivel federal relacionado con la migración, las estrategias que tienen como fin la coordinación interinstitucional y las primeras políticas de atención y alojamiento de la infancia migrante, mientras que la tercera sección hace referencia a los modelos más recientes de atención de NNANA. A lo largo, se entiende por modelos de atención a los procedimientos estratégicos formalizados y evaluables que se sustentan en una noción de su público objetivo y en un enfoque o doctrina determinada, con el objetivo de subsanar una condición de vulnerabilidad. Como diseño de Estado, los modelos constituyen o forman parte de políticas públicas o programas asociados a un marco jurídico, pudiendo estar en el orden de protocolos, rutas o guías.

La doctrina de protección integral como fundamento de la atención a niñas, niños y adolescentes en movilidad no acompañada

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2006), ratificada por México en 1990, estableció las bases de una nueva perspectiva de la infancia, de su interrelación con la familia, la sociedad y el Estado y la manera en que a partir de las respectivas responsabilidades de estos actores se tendrían que estar diseñado y gestionado acciones para atender las necesidades de niñas, niños y adolescentes. La propuesta quedó contenida en la doctrina de protección integral a la que se asocia actualmente la legislación mexicana sobre infancia, discutiéndose en este apartado en la medida que constituye el parámetro de concepciones teóricas que sustentan dichas visiones y acciones incorporadas en los modelos de atención.

Si bien la doctrina de protección integral no se encuentra definida como tal en la Convención, sí fija su soporte de derechos y principios al enfocarse en el interés superior del niño, fundamentándose igualmente “en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños y adolescentes, y en la necesidad de propiciar su desarrollo con el máximo aprovechamiento de sus capacidades y su naturaleza” (Campos, 2009, 356). En calidad de doctrina, muestra un nivel de profundidad que proviene de lo filosófico e ideológico en virtud de acercarse a la comprensión del infante desde su esencia humana, ubicado en sus dimensiones social, cultural, política e histórica, y con ello, en construcción continua. La doctrina tiene como base considerar al niño como sujeto de derechos, con derecho a la protección especial, a condiciones de vida que permitan su desarrollo integral y desde el principio de la unidad familiar (O’Donnell, 2006).



El hecho de reconocer a los NNA como sujetos de derechos representó un giro en la manera de proyectar su atención. Anteriormente, producto de una arraigada construcción sociocultural de la infancia como seres indefensos y dependientes, prevalecía la idea que se trataba de personas incapaces de comprender su situación de vida y de tomar decisiones basadas en un juicio acorde, de tal manera que se soslayaba su voluntad, sus intereses y su participación, asumiendo que necesariamente requerían de una intervención tutelar adulta en aras de su debido cuidado y desarrollo. Con ello, la responsabilidad de protección recaía en los progenitores o en otros familiares que tuvieran su custodia legal, y en caso que NNA se encontraran fuera de esas tutorías intrafamiliares, el Estado asumía su protección bajo la misma perspectiva proteccionista. Esta visión de la infancia carente de albedrío, adultocéntrica y reductora de derechos, se traducía en políticas de *protección irregular* igualmente tutelares y paternalistas basadas en la evaluación de terceros que determinaban lo conducente y “canalizaban” a NNA a través de un sistema o ruta institucional preestablecida y homologada que tenía como fin la reunificación familiar.

En contraparte, la doctrina de protección integral

supera la idea de incapacidad de los niños para asumir responsabilidad. Así como se reconocen los derechos de los niños, se entiende que ellos tienen deberes y que su incumplimiento conlleva responsabilidades, como en el caso de los adultos. La base de este sistema se concentra en la protección de derechos, más que en la protección de personas, lo que elimina el peligro de una selección que estigmatice y segregue a aquellos más desfavorecidos (Campos, 2009, 357).

De esta manera, la doctrina de protección integral prioriza y se compromete a atender las opiniones y evaluaciones de NNA concernientes a su propia vida en situaciones determinadas, lo que la Convención formalizó en su artículo 3

como el principio del interés superior del niño. Esto es, la plena garantía y la satisfacción integral de derechos.

Para que los derechos puedan ser instrumentados en acciones de Estado a través de la legislación y lleguen a concretarse en diseños de política pública “se impone un saber deductivo sobre los contenidos de los derechos, como una propuesta descendente de la política internacional, a la política nacional y local” (Salazar y Botero, 2013, 151). A nivel de política pública se subraya el enfoque de derechos de la protección integral, dejando su mención como “doctrina” para traducirse en “estrategia de intervención”, “sistema” o sólo como *protección integral*, entendiéndose ya desde ese marco operativo como el “conjunto de políticas, acciones, planes y programas, que, con prioridad absoluta, se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad, para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes gocen, de manera efectiva y sin discriminación, de los Derechos Humanos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación” (Buaiz, 2003, 2).

La definición comprende, además del interés superior del niño, otros principios consagrados en artículos de la Convención que son determinantes para los fines de la protección integral, como la igualdad o no discriminación, la efectividad y prioridad absoluta por parte del Estado para procurar el máximo de recursos que requiera la protección integral, así como el principio de solidaridad por parte de la comunidad y de los progenitores para coadyuvar —no controlar o decidir— el pleno ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes (Buaiz, 2003).

Bajo esta óptica, la protección integral se vincula con la *protección especial* que, a diferencia de las políticas públicas universales que aplican para toda persona, se centra en casos de NNA bajo circunstancias que vulneran sus derechos y requieren su restitución inmediata, como es el caso de la infancia en movilidad, y en particular, de la infancia en



movilidad no acompañada. Es en este terreno de su aplicación desde el cual se desprenden diversos retos y críticas a la protección integral y a la protección especial, como lo refieren los autores recuperados en la presente discusión. Se trata de retos en virtud de los ambiciosos cambios de perspectiva de la infancia que propone y de críticas por adolecer, paradójicamente, de ciertas reminiscencias tutoriales que la protección integral trae consigo desde su génesis en la Convención.

A propósito de NNA en movilidad, por ejemplo, la categoría analítica de *infancia migrante* demanda interpretarse

en tanto son actores sociales con capacidad de agencia. Ello supone analizar sus experiencias en el marco de las relaciones generacionales de poder en que participan dentro de sus familias o en proyectos migratorios autónomos, donde la categoría infancia interacciona con las relaciones de poder basadas en la clase, el género y la racialización (Pávez-Soto, 2017, 112).

De tal manera que una política pública que pretenda basarse en la protección integral requiere atender este fundamento en su diseño, considerar el marco legislativo en el cual se inscribe y en una perspectiva más amplia, anticiparse a prever la conceptualización de la infancia que predomina en una sociedad determinada. Esto último acaso constituye el mayor de los retos, al persistir en México y en otras sociedades latinoamericanas una visión que deriva en prácticas controladoras o represoras de la infancia participativa, como lo discuten Salazar y Botero (2013), Botero (2007), Llobet (2008) y Buaiz (2003), entre otros. Con esos escollos por superar, las iniciativas de atención tienden a poner en entredicho la garantía de derechos, con la consecuente exposición, permanencia o agudización de condiciones de vulnerabilidad y de exclusión de NNA.

Sumando al panorama la categoría de *no acompañado*, que también emana del enfoque de derechos humanos y que la Ley de Migración recupera para designar a toda persona migrante menor de 18 años de edad “que no se encuentra acompañado por la persona adulta que ejerce la patria potestad, que la tenga bajo su guarda y custodia, por su tutor o persona adulta bajo cuyos cuidados se encuentre habitualmente por costumbre” (Congreso de la Unión, 29 de abril de 2022, Art. 3, fracción XX), es posible advertir que predomina un sesgo tutorial en el que se espera que NNA obligadamente dependan de padres o tutores para su resguardo, ubicando como problema la ausencia de esta compañía y, en consecuencia, procurando su solución mediante la reunificación familiar. Sin embargo, lo conducente desde la protección integral sería contemplar la reunificación como una opción entre otros fines que pudieran tener NNA en su movilidad; fines que, siendo titulares de derechos, demandarían ser distinguidos y atendidos. Esto trae a cuenta una crítica a la Convención sobre los Derechos del Niño que se desliza hacia la protección integral: suponer a la familia “como ‘el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros’, al tiempo que señala que el niño o niña, para su pleno y armonioso desarrollo, ‘debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión’, dando por sentado que este es el ambiente que caracteriza –siempre– a la familia” (Marre, 2013, 17).

El cuadro se complejiza cuando se trata de adolescentes, identificados en la protección integral a la par de la niñez, aun cuando los adolescentes en movilidad no acompañada suelen hacer referencia a un ejercicio constante de su autonomía desde sus lugares de origen, sobre todo a partir de que inician su trayectoria laboral, lo que en contextos socioeconómicos precarios comúnmente ocurre hacia los 15 años de edad, mayormente en el caso de los varones. En



esa disparidad entre el embalaje en el que se torna el no acompañamiento y su propia visualización como persona independiente,

el adolescente se convierte en el protagonista de estas tensiones contemporáneas que se establecen entre el niño pequeño —dirigido por el tutor—, la autonomía que el adolescente va adquiriendo y el no ser un sujeto de derecho a la participación política como lo significa el adulto (Ribas-Mateos, 2014, 41).

Esto es importante de recuperar en la legislación, considerando que ocho de cada diez NNANA en México se encuentran en edades de la adolescencia (de 12 a 17 años). Igualmente se observa que el principio del interés superior del niño adolece de una falta de precisión en la propuesta de la Convención, quedando abierto a interpretaciones jurídicas y psicosociales diversas que dan pie a la discrecionalidad de la autoridad, debilitando justamente la garantía de derechos consagrada por este tratado internacional (Cillero, 1998).

Con lo anterior, la línea de atención llega a resultar con deficiencias clave para la puesta en marcha de los fundamentos de la protección integral, con

una participación que consulta a los informantes sobre sus diagnósticos con indicadores predeterminados sobre el desarrollo y el progreso con énfasis en un modelo de modernidad individual, hace que los derechos se operacionalicen en normas sedimentadas en saberes que regulan de manera descendente y desde un modelo técnico-científico instrumental, en una lógica que va del Estado a la comunidad y que da cuenta de una linealidad que se traduce como: Teoría/modelo/políticas/ planes/programas/ proyectos/acciones, perdiendo así contenido en la vitalidad de la existencia de los sujetos, también pierde legitimidad, y en muchas ocasiones termina por irse en contra de niños, niñas y sus familias, e inclusive pervierte el espíritu mismo de los derechos (Salazar y Botero, 2013, 135).

Las adecuaciones requieren, por tanto, un proceso de transformación amplio y profundo con avances uniformes. Para diluir el predominio de los criterios administrativo-burocráticos en los modelos de atención sobre la garantía de derechos, quizá los pendientes esenciales por solventar radiquen en la necesidad de integrar culturalmente —no sólo conceptualmente— la comprensión/convicción de niñas, niños y adolescentes como personas con capacidad de decisión y acción. En tanto, cabe preguntarse: ¿Qué repercusiones en la garantía de derechos guarda el hecho de que la legislación mexicana para la atención a niñas, niños y adolescentes en movilidad adopte conceptual y operativamente los fundamentos de la protección integral tomando en cuenta las limitaciones señaladas? ¿Qué diseño de política pública se puede esperar cuando la problemática se ubica en el no-acompañamiento que se resarce con la reunificación familiar, independientemente de condiciones, características e intereses de niñas, niños y adolescentes que ponderen objetivos autónomos? En las condiciones actuales, ¿es posible garantizar los derechos de NNA cuando su movilidad se realiza sin la presencia de padres o tutores?

Si bien no es intención del presente artículo agotar este debate, traerlo a cuenta en sus generalidades proporciona elementos para reflexionar acerca del estado en el que se encuentran los modelos de atención de NNANA que pretenden basarse en la protección integral, siendo el caso de las iniciativas mexicanas en la materia. Como se aborda en el siguiente apartado, la legislación migratoria y de derechos de NNA en México ha venido incorporando el discurso garantista de manera paralela al discurso paternalista, lo que se evidencia al referir la protección como sinónimo de conducción institucional y al interés superior del niño como un asunto que se resuelve mayormente a juicio de “personal especializado”.

Marco normativo mexicano y primeros modelos de atención gubernamental relacionados con NNA no acompañados

La Ley General de Población (Congreso de la Unión, 7 de enero de 1974), que normó la migración en México durante 37 años, no contenía mención directa alguna de la movilidad de niñas, niños y adolescentes. Sólo eran enlistados como parte de las personas que quedaban registradas en las entradas y salidas del país, cuando aludía a “menores” que buscaban reunificarse con familiares inmigrantes y otra mención se encontraba en el orden de las sanciones a quienes participaran en el tráfico de personas que incluyera a “menores”.

En 1996, aún sin este soporte de Ley, la emergencia del flujo de niñas, niños y adolescentes repatriados desde Estados Unidos a México en condición de no acompañados aceleró la creación del *Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos*, fundamentado en el programa Nacional de Acción a favor de la Infancia 1995-2000 del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SN-DIF), en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés). El Programa Interinstitucional buscaba alinearse a instrumentos internacionales firmados por México, como la Convención sobre los Derechos del Niño. En ese momento, su población objetivo estaba ubicada geográficamente en la frontera norte de México, centrándose en NNANA repatriados, mientras que los NNANA con trayectoria de sur a norte sólo se citaban como parte del flujo, identificados como “migrantes” para recalcar su condición de tránsito.

Desde ese primer diseño, el problema de la movilidad de NNA quedó ubicado en la ausencia de acompañamiento de padres o tutores, por lo que el objetivo de la asistencia consistía en “resguardar la integridad física y mental de las

niñas, niños y adolescentes, hasta lograr su reunificación familiar y el traslado a su lugar de origen” (Secretaría de Salud/Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2007, 1). La disposición estaba dirigida a mexicanos y a NNA de otras nacionalidades, implicando esto último, la expulsión a sus países de origen (retorno asistido) salvo que se tratara de casos excepcionales. El programa articuló una Red de Albergues en la frontera norte de México con iniciativas de gobierno y de la sociedad civil a la que se fueron adicionando albergues en la frontera sur y otros puntos intermedios del territorio.

Acorde con su objetivo general, el Programa Interinstitucional consistía principalmente en establecer un procedimiento de conducción de NNANA para la reunificación expedita con padres o tutores e indicar que se debían cubrir las necesidades básicas durante su estancia en albergues. En ese sentido, se podría estimar que se trataba de un primer modelo de atención mayormente administrativo y asistencialista. Incluso, en ese reconocimiento de mejoras pendientes, el SN-DIF puntualizaba en 2002 que “el abordaje de la migración y repatriación infantil y adolescente no acompañada se realiza desde una óptica integral que considera los siguientes aspectos: enfatizar en los aspectos preventivos del fenómeno; profundizar en el conocimiento sobre la materia; promoción y consolidación de acciones de soporte técnico-normativo y fortalecer la coordinación institucional”, todo lo cual pretendía estar basado en el “respeto irrestricto de sus derechos” (Vargas, 2008, 1 y 3). En 2008 el Programa Interinstitucional fue reestructurado en la *Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados*, en busca de “una visión más integradora de los derechos de



la infancia” (Secretaría de Salud/Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2008, V).²

Con esto, y a partir de las dinámicas contemporáneas de la movilidad humana y en particular de la movilidad de NNANA, el Estado mexicano se vio precisado a actualizar su legislación migratoria. En 2011, las disposiciones de la Ley General de Población (1974) relacionadas con migración quedaron reformadas, derogadas o adicionadas a la nueva Ley de Migración (Congreso de la Unión, 25 de mayo de 2011) y su Reglamento (Presidencia de la República, 28 de septiembre de 2012). En su emisión original, la Ley de Migración hacía referencia a NNA en un total de 17 artículos, la mayoría dedicados a NNA extranjeros (Arts. 52, 55, 56, 74, 107, 109, 120 y 133); otros puntualizaban disposiciones tanto para mexicanos como para extranjeros (3, 48, 49 y 160) y otros más se referían de manera genérica a NNA “migrantes”, sin mención de su nacionalidad (11, 29 y 73). El artículo 2 fundamentaba la Ley de Migración en el reconocimiento irrestricto de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes,³ el derecho a la unidad familiar y a la garantía del principio del interés superior de NNA, y el artículo 112 precisaba el procedimiento en la atención de personas en situación de vulnerabilidad, con alusión expresa a niñas, niños y adolescentes. La ruta de atención en esa versión indicaba que el Instituto Nacional de Migración estaría “canalizando” a NNA no acompañados a la custodia del Sistema Nacional DIF para proceder a la reunificación familiar, y en caso de tratarse de extranjeros,

2. Si bien en algunos documentos de gobierno se seguía citando a la Estrategia como el Programa Interinstitucional.

3. En correspondencia con el Art. 1 Constitucional, que establece que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse” (Congreso de la Unión, 28 de mayo de 2011).

determinar la viabilidad de acceder al refugio en México (Art. 112, fracciones I-VI).⁴

En 2014 se expidió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), el mayor esfuerzo de ley garantista en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en México,⁵ reconociéndolos “como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” (Art. 1, fracción I) estipulados en el Artículo 4º. de la Constitución⁶ y en los acuerdos internacionales.

Como instancias operativas, la LGDNNA adicionó al Sistema Nacional DIF la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes federales y estatales (PPNNA),⁷ con los objetivos de proteger y atender a NNA y velar por el debido reconocimiento del interés superior de la niñez. Asimismo, estableció que quedaba bajo la responsabilidad de los SN-DIF estatales y municipales

4. Sin embargo, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (Congreso de la Unión, 27 de enero de 2011), sólo mencionaba a niñas, niños y adolescentes como parte de los grupos de población que podían ser reconocidos con la condición de refugiados y de recibir asistencia institucional (Artículos 20 y 54), sin dedicar disposiciones específicas para NNANA.

5. Tenía como antecedente la Ley para la Protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes publicada en 2000 (Congreso de la Unión, 29 de mayo de 2000), carente de referencias a NNA migrantes o en movilidad. Esta Ley quedó abrogada en el Cuarto Transitorio de la LGDNNA.

6. El cual determina: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez” (Congreso de la Unión, 28 de mayo de 2021).

7. La creación del SIPINNA se formalizó a finales de 2015 de acuerdo con lo establecido en los artículos 1, 125, 127, 128 y Séptimo Transitorio de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Las Procuradurías de Protección de NNA se articulan con el SIPINNA para la restitución de derechos (Sexto Transitorio).



habilitar espacios de alojamiento o albergues para recibir a niñas, niños y adolescentes migrantes (Art. 94).

En relación con la Estrategia, que hasta el momento representaba el único programa enfocado en la atención de NNA en movilidad no acompañada, la LGDNNA omitió mencionarla como tal, si bien los servicios y la atención otorgada por la Red de módulos y albergues temporales de gobierno y de sociedad civil seguían prestándose en 2016, de acuerdo con un estudio publicado por el Consejo Nacional de Población (Lorenzen, 2016). Empero, otra investigación realizada en ese mismo año advertía del impacto de la LGDNNA sobre el presupuesto y el funcionamiento de la Estrategia y de su Red de Albergues, precisando que:

los recursos de la Red de Albergues provenían de la Estrategia de Prevención y Atención del DIF. Ésta continúa vigente pero no se le asignaron recursos públicos para operar en 2016, probablemente debido a la creación del Sistema Integral de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes que impacta en las actividades y funcionamiento de los sistemas DIF del país. No obstante, en 2016 sigue operando y brindando atención de manera más limitada a la población de interés gracias a otros recursos (Arias, Coria y Villarreal, 2016, 45).

Otro reto en el ajuste normativo y administrativo que trajo consigo la LGDNNA se dio en relación con la Ley de Migración y su Reglamento. La LGDNNA dedicó su Capítulo Décimo Noveno a Niñas, niños y adolescentes migrantes, cuyo artículo 90 establece que las autoridades competentes “deberán observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración y su Reglamento”, de tal manera que estos procedimientos se fueron ajustando en reformas subsecuentes a la Ley de Migración y su Reglamento, en correspondencia con lo dispuesto por la LGDNNA. Sin embargo, persistía un desfase en extremo

significativo: mientras que el Reglamento de la LGDNNA (Presidencia de la República, 2 de diciembre de 2015) reconocía en su artículo 111 que ningún NNA migrante —acompañado o no—, podía ser detenido en estaciones migratorias, la Ley de Migración no estipulaba lo anterior, por lo que el Instituto Nacional de Migración continuaba con la práctica de detención y retención de NNA en sus estaciones.

Finalmente, en noviembre de 2020 (con entrada en vigor en enero de 2021), se publicó el Decreto de Reforma (Congreso de la Unión, 11 de noviembre de 2020) para que la Ley de Migración y su Reglamento, así como la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su Reglamento, quedaran armonizados con las disposiciones de la LGDNNA en cuanto a la no privación de la libertad por motivos migratorios de niñas, niños y adolescentes migrantes (Art. 6 y Art. 99). Adicionalmente, se dispuso que se autorizara para todo niña, niño o adolescente migrante extranjero la estancia en el país como Visitante por Razones Humanitarias, autorización de carácter inmediato y con vigencia en tanto se determinara el plan de restitución de derechos; en el caso de NNA acompañados o separados, dicho reconocimiento podría beneficiar a padres o tutores, de ir acorde con el interés superior (Art. 52, fracción V).

Asimismo, con las reformas de 2020 se modificó el artículo 112 de la Ley de Migración, estipulando que el Instituto Nacional de Migración procederá a lo conducente en función del plan de restitución de derechos emitido por la Procuraduría de Protección, disposición que buscaba dar un giro contundente hacia el enfoque de derechos, al anteponer la protección integral sobre las funciones de control migratorio propias de dicho Instituto. También es importante la puntualización en este artículo de los casos de NNA no acompañados de origen mexicano, quienes al promulgarse la Ley de Migración estaban escasamente referidos en su tránsito de sur a norte por el territorio, ahora precisando que corres-



pondría al Sistema Nacional DIF y a sus representaciones estatales “garantizar el eficaz retorno asistido de la niña, niño o adolescente con sus familiares adultos o personas adultas bajo cuyos cuidados se encuentre habitualmente ya sea en virtud de ley o por costumbre, atendándose en todo momento el interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad” (Art. 112, fracción III). Como se expone, dichas reformas conservaron el objetivo general de la atención gubernamental de NNANA dirigido a la reunificación familiar.

Como avance en el reconocimiento de derechos, la Ley de Migración subraya en sus últimas versiones legislativas los protocolos para la atención durante el tiempo de estancia en los albergues —no sólo el proceso de la ruta como si fuera un *continuum* de trayectoria única—, y la posibilidad de orientar a NNA hacia alojamientos de cuidados alternativos, esto es, distintos a la familia de origen, en caso de convenir con el interés superior de la niñez. Otro avance significativo es el reconocimiento implícito de la heterogeneidad de motivos y de trayectorias de los flujos de NNA y el esfuerzo de evitar la ponderación de la condición migratoria sobre el reconocimiento de derechos de NNA, como quedó asentado en el Art. 101 de la LGDNNA respecto a la no criminalización, estableciendo que “en ningún caso, una situación migratoria irregular de niña, niño o adolescente, preconfigurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por el hecho de encontrarse en condición migratoria irregular”.

Se advierte en este repaso que la legislación mexicana ocupada en normar la atención de niñas, niños y adolescentes en movilidad de manera directa o tangencial cuenta con una década o menos de haber entrado en vigor, siendo que el fenómeno lleva alrededor de 25 años de haberse evidenciado. La Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011 y la

LGDNNA de 2014 observan, en general, un proceso de recuperación de los principios de derechos humanos, pero con dificultades para congeniar entre sí los objetivos y funciones relacionados con la atención de NNA en movilidad, lo que a la postre demandó las reformas de armonización de 2020. Este desfase no es fortuito, considerando la bipolaridad de las funciones de protección y de control migratorio por parte del Estado: la Ley de Migración se enfoca en establecer medidas de vigilancia y securitización a través del Instituto Nacional de Migración y la LGDNNA en observar la protección integral y la restitución de derechos a través del SIPINNA y el SN-DIF. Asimismo, se instaló como dificultad empatar los ideales abstractos de derechos humanos asentados en la legislación con la confección de una política pública o un modelo de atención, lo que podría explicar que el Programa Interinstitucional y la Estrategia sumaran en conjunto una vigencia de veinte años (1996-2016) y que su plan sucesor, como se refiere en el siguiente apartado, continúe en proceso de consolidación.

Modelos de atención de niñas, niños y adolescentes no acompañados en México, 2015-2022

Durante el referido periodo de ajuste administrativo y legislativo subsecuente a la creación de la SIPINNA, ésta y otras dependencias federales realizaron diversas propuestas para la atención de NNA en movilidad acompañada y no acompañada que respondieran a los nuevos requerimientos de la LGDNNA, aliándose para ello con organismos internacionales de Naciones Unidas. En 2015, el SN-DIF, en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), UNICEF y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, por sus siglas en inglés), elaboraron el *Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren*



albergados (Cárdenas, 2015). En 2016 el mismo SN-DIF publicó el *Modelo de Atención de Adolescentes Migrantes No Acompañados*, mientras que la Secretaría de Gobernación, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), UNICEF y ACNUR concretaron en ese mismo año el *Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados* y el Instituto Nacional de Migración generó el *Protocolo de Actuación para Asegurar el Respeto a los Principios y la Protección de los Derechos de NNA en Procedimientos Administrativos Migratorios* (Instituto Nacional de Migración, 10 de agosto de 2016). En 2017, SIPINNA, SN-DIF y UNICEF produjeron la guía de *Recomendaciones para la atención de niñas, niños y adolescentes en albergues temporales* y en 2019 el SN-DIF y UNICEF realizaron el *Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: guía para su implementación*.

En cuanto a la pionera Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, después de 2016 no se localizaron alusiones entre las publicaciones oficiales del SN-DIF y del SIPINNA. Sus objetivos y funciones quedaron incorporados en el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 de SIPINNA (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 16 de agosto de 2017), bajo la Estrategia 4.3 enfocada en “Fortalecer la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados, no acompañados o en condición de refugiados”, y posteriormente en la Estrategia prioritaria 3.2, centrada en “Implementar acciones integrales para garantizar, proteger y restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado” del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de la misma

dependencia para el ejercicio 2021-2024 (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 31 de diciembre de 2021).⁸

En septiembre de 2020 el SIPINNA hizo pública la *Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración* (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2020), desarrollada con el acompañamiento de UNICEF, ACNUR y OIM. Pese a que la Ruta se publicó un par de meses antes del Decreto de Reforma para la armonización, su esquema estaba basado en las disposiciones de la LGDNNNA, por lo que ya asumía los principios de no detención y no criminalización. El diseño de la Ruta consideró cinco etapas: 0. Ingreso al territorio, 1. Identificación de NNA y medidas urgentes, 2. Determinación del Interés Superior de la Niñez por parte de las PPNNNA, 3. Restitución de derechos por parte de las instituciones ejecutoras y 4. Preparación y transición para la vida independiente. Comparada con las disposiciones y procedimientos gubernamentales que le antecedían, la Ruta sobresale por los avances en la puntualización de la garantía de derechos y la distinción de la heterogeneidad que constituye el conglomerado de niñas, niños y adolescentes en cuanto a causales de salida, situación familiar, origen étnico y diversidad sexual. Asimismo, en su fase 2 señala la posibilidad de buscar la protección de NNA en un tercer país, mencionando en específico a Estados Unidos si esto garantiza la reunificación familiar y/o la satisfacción del interés superior, “en cuyo caso, se podrán establecer coordinaciones con organizaciones de la sociedad civil que brinden apoyo y/u orientación gratuita en los procesos de presentación ante autoridades estadounidenses y de seguimiento en los Estados Unidos” (Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, 2020, 26),

8. En la búsqueda digital no fue posible localizar el Plan Nacional del SIPINNA 2019-2020.



mecanismo evidentemente de singular trascendencia para NNANA mexicanos y extranjeros, en especial para quienes se encuentran en la frontera norte de México.

Asimismo, acorde con lo dispuesto en la LGDNNA, la Ruta presenta opciones de alojamiento para evitar la reclusión en estaciones migratorias, tipificando las instalaciones de acuerdo con perfiles y tiempos de estancia requeridos: los de primera acogida se especializan en NNA en movilidad no acompañada y los de segunda acogida en NNA con estadías más prolongadas, orientados básicamente para NNANA solicitantes de refugio, refugiados o en condiciones familiares excepcionales. Estos espacios pueden ser los Centros de Asistencia Social (CAS) o lugares de “acogimiento” con sus familiares en México o con “familia ajena”. La última fase de la Ruta, que es la de preparación y transición a la vida independiente de las y los adolescentes sin tutela parental, considera los ámbitos laboral, escolar, sociocultural y de atención a la salud física, mental y reproductiva, buscando cubrir así un vacío sustancial en el acompañamiento y en la apertura de posibilidades dentro de los procesos de integración de adolescentes no acompañados reconocidos en México como refugiados.

Como diseño de política pública en proceso, la Ruta destaca los principales obstáculos operativos y normativos para su debido cumplimiento, involucrando para su solución a la COMAR, al SN-DIF, a las Procuradurías de Protección de NNA y al Instituto Nacional de Migración (Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, 2020, 50, 62-69). Reconocer acciones de coordinación pendientes de resolver subraya la tensión entre las funciones y los objetivos que guarda cada una de estas dependencias, algunas enfocadas primordialmente en el cuidado y otras en el control migratorio, dejando ver el desafío de encontrar su debida articulación en la que primen los fines de la protección integral como lo dicta la legislación. El documento

subraya igualmente la asignación de presupuestos como un obstáculo a superar. Operar con recursos insuficientes desata limitantes en cadena para contar con la cuota idónea de personal capacitado, de infraestructura, insumos, capacidad administrativa para la realización de trámites y la correcta vinculación entre federación, estados, municipios y otros actores clave.

Por otro lado, la implementación de este naciente modelo de atención se encontró con la pausa obligada por la pandemia de Covid-19. Durante el confinamiento la SIPINNA adecuó protocolos de emergencia sanitaria destinados a la atención de niñez y adolescencia, “principalmente para aquellos en mayor situación de vulnerabilidad como migrantes acompañados o no acompañados” (Secretaría de Gobernación y Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2021, 27), reportando que mil NNANA fueron trasladados a Centros de Asistencia Social, a la vez que se realizaron traslados de NNA migrantes desde distintas entidades para concentrarlos en albergues de Ciudad de México (Secretaría de Gobernación y Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2021, 29-30). La coyuntura reflejó la ausencia de un modelo rector gubernamental para la atención de NNA en movilidad, al grado que promovió la búsqueda individualizada de propuestas desde sociedad civil. Trabajaron en propuestas locales, regionales o nacionales para sustentar modelos de atención de NNA en movilidad, no sólo atendiendo el contexto de pandemia, sino tratando de dar respuesta a las necesidades producidas por los intensamente cambiantes escenarios migratorios del corredor Centroamérica-México-Estados Unidos y a la pertinencia de regionalizar la atención sobre la base de problemáticas concretas.⁹

9. Por ejemplo, en Ciudad Juárez, la asociación civil Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA) elaboró el Programa de atención y prevención de niñas, niños y adolescentes migrantes fronterizos (Loera y Sánchez, 2021); AVSI, FM4-Paso

En febrero de 2022, la SIPINNA dio a conocer el *Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad* (PEAANNAM) (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2022), acompañados y no acompañados. Constituye el primer documento de la dependencia con el propósito de atender operativamente lo dispuesto en el Decreto de armonización entre la LGDNAA, la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, por lo que “propone vías de coordinación y articulación interinstitucional para enfrentar retos migratorios, predominantemente aquellos surgidos por el Decreto de Reforma” (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2022, 9). Se define como una “propuesta estratégica de acciones coordinadas y articuladas para la protección de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad en el contexto actual” (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2022, 8), con lo que se mantiene en una fase de formulación de política pública, predominando en su contenido las acciones en tono de sugerencia o pendientes de ejecución. En relación con la Ruta que le antecede, apunta que “una de sus acciones es el fomento a la implementación de la Ruta de Protección por parte de las entidades federativas” (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2022, 9), incorporándola entre sus estrategias como una iniciativa paralela.

Otras acciones estratégicas del PEAANNAM vinculadas con las reformas del Decreto se enfocan en la “socialización de información clave”, en desarrollar un sistema de información estadístico y en acciones de protección (en áreas de

Libre y la Unión Europea en México realizaron el estudio Necesidades de la Niñez y Adolescencia en Movilidad. Diagnóstico cualitativo. Oaxaca y Jalisco 2021 (Lorente, 2021) y a nivel nacional IMUMI presentó el *Manual de capacitación para autoridades de protección de niñas, niños y adolescentes en situación de migración* (Rivera, Pinilla y Mejía, 2022).

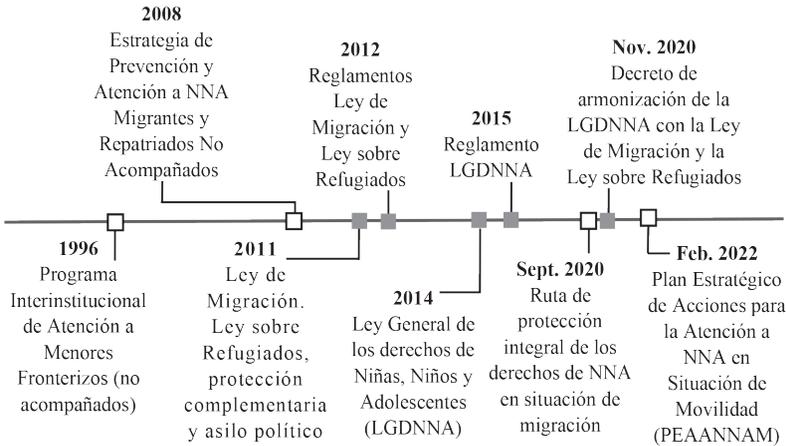
educación, salud, emisión de documentos de identidad y capacitación). Asimismo, tiene como área o componente primordial la creación, instalación y operación de lo que serán los órganos colegiados en los Sistemas Estatales de Protección: las Comisiones Estatales de Niñas, Niños y Adolescentes en situación de movilidad, encargadas de elaborar el diagnóstico situacional de la movilidad de NNA en cada entidad, identificando las particularidades contextuales de NNA en movilidad y sus necesidades, con la finalidad de concretar acciones estratégicas a corto, mediano y largo plazo. Con esto, se prevé la elaboración de una versión del PEAANNAM para cada entidad. A su vez, se espera que el Plan estatal resultante constituya la base para la realización de diagnósticos a nivel municipal, al ponderar que “el nivel municipal representa el punto clave de respuesta directa” y “refleja la adecuada organización interinstitucional” (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2022, 30). El objetivo de este diseño es asegurar “que exista una línea de propuesta inicial con el Plan a nivel federal y que se irá ajustando, sin perder la línea conceptual, a necesidades estatales y municipales” (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2022, 30).

La intención vinculativa entre los tres órdenes de gobierno es una característica de las políticas públicas orientadas a ponderar las condiciones particulares de una problemática y de regionalizar su atención, pertinencia indiscutible tratándose de movilidad, sobre todo para las entidades de la frontera norte y sur de México que soportan la mayor carga de la contención y el atrapamiento que produce la vecindad con Estados Unidos. Ligada a esta característica, la pretendida flexibilidad del PEAANNAM para admitir ajustes en sus diseños a nivel estatal y municipal es igualmente indispensable para lograr sus fines. Sin embargo, se considera que en su versión actual este plan adolece de una falta

de claridad en la explicación de sus llamados componentes rectores y en sus procesos de aplicación, sobre todo tratándose de una propuesta con fines operativos. Por ejemplo, en relación con los Centros de Asistencia Social, si bien desde el inicio señala que uno de los principales desafíos es la habilitación de espacios de alojamiento para NNA y la “adecuación de condiciones necesarias para que familias o cuidadores habituales, atendiendo el principio de unidad familiar, también puedan ser alojados en los CAS” (Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, 2022, 7), omite especificar cómo se pretende llevar a cabo dicha habilitación o precisar los criterios de calificación o validación. También llama la atención que el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, con 152 CAS en total (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2022), incluya casas hogar, pero no albergues de gobierno, sociedad civil u organismos internacionales que reciben a NNA en movilidad.

Al final del recuento, con la promulgación de tres leyes fundamentales, un decreto vital para su armonización y cuatro programas centrales (Figura 1), se advierte que la confección de un modelo de atención de NNANA ha venido recuperando disposiciones y acciones esforzadas en corresponder, al menos en el discurso, al enfoque de derechos humanos y de protección integral. No obstante, las iniciativas muestran cierta desarticulación entre sí, con cortes más que continuidades, sosteniéndose en planteamientos en vías de realización o de consolidación; esto es, ejecutados de manera fraccionada.

Figura 1. Desarrollo histórico de la legislación migratoria mexicana de NNANA y modelos de atención, 1996-2022



Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

En una perspectiva analítica conjunta de la normatividad y de los modelos de atención, resulta relevante que a siete años de la promulgación de la LGDNNA que estableció la creación del SIPINNA, en el rubro de movilidad no haya sido posible lograr la completa operacionalización de las adecuaciones señaladas en dicha legislación para la atención de NNA acompañados y no acompañados. La revisión sugiere que esto pudo ser efecto de la transición o duplicación de funciones y competencias del SN-DIF al SIPINNA, proceso en el que acaso faltó recuperar cierto *expertise* logrado a través de la implementación de la Estrategia por parte del SN-DIF que dinamizara la confección del nuevo modelo.

Adicionalmente, el Decreto de armonización de 2020 devino en nuevas necesidades de planeación que ralentizaron la requerida coordinación interinstitucional y la asignación de presupuestos. Esto en medio de una emergencia



pandémica que, aunada a políticas migratorias estadounidenses como el Título 42 y la suspensión de los procesos de solicitud de asilo, complejizaron en extremo el escenario migratorio en México, demandando acciones reactivas y urgentes para solventar en lo posible las necesidades prioritarias de atención a la infancia en movilidad, imperativo que aparentemente abonó al retraso de la concreción del modelo gubernamental de atención a NNA no acompañados.

Los pasos dados en términos legislativos en cuanto a la intención de priorizar el interés superior de NNA, la no detención y la no criminalización de la condición migratoria indocumentada sin duda constituyen avances significativos para superar resquicios de atención tutorial y pasar con mayor contundencia a la aplicación de un enfoque de protección integral. Con todo, el ritmo de actualización de la normatividad y el de la generación de modelos de atención puntuales y especializados parecen no alcanzar el nivel de consolidación necesario.

El reto es sustancial y puede ser que la dificultad clave se encuentre en el reconocimiento pleno de que NNA son sujetos de derecho, giro que rebasa los marcos de una política pública e implica una transformación social y cultural profunda. Conlleva rebasar la perspectiva normativa como principal eje rector de su movilidad, tomando en cuenta que “el fortalecimiento de las acciones para la garantía de protección integral está íntimamente vinculado con la organización de la sociedad en la exigencia de políticas públicas destinadas a vencer los obstáculos sociales, económicos y culturales que entorpecen el desarrollo integral de los niños y adolescentes. Para ello, es indudable la necesidad de fortalecer también a la sociedad civil y a sus organizaciones naturales” (Buaiz, 2003, 10).

Esta brecha en su atención no es exclusiva de México ni del corredor Centroamérica-Estados Unidos, sino un pendiente reconocido en países y fronteras de diversas latitudes

(Seeberg y Goździak, 2016; Kanics, Senovilla Hernández y Touzenis, 2010; Goździak y Ensor, 2010), mostrando que los sistemas globales se encuentran escasamente preparados para dar cabida a la movilidad de NNA que se han desprendido de su tutoría tradicional para ejercer su autonomía. ☞

- Arias, K., Coria, E. y Villarreal, M. (2016). México. En G. Gatica (Coord.), *Prácticas relevantes de protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía en el Triángulo Norte y México* (pp. 17-69). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Botero, E. (2007). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Buaiz, Y. (2003). La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones. En Y. Buaiz, *Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños* (pp. 9-26). San José: Dirección de Servicios de Salud/Ministerio de Salud.
- Campos, Sh. (2009). La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia. *Revista IIDH*, 50, 351-377. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1631/revista-iidh50.pdf>
- Cárdenas, E. (Coord.) (2015). *Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados*. Ciudad de México: SN-DIF/OIM.
- Ceriani, P., García, L. y Gómez, A. (2014). Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe. *REMHU*, XXII(42), 9-28. Recuperado de <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/429>
- Cillero, M. (1998). El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En E. García y M. Beloff (Comp.), *Infancia, ley y*

Bibliografía



Bibliografía

- democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1998)* (pp. 80-96). Bogotá: Temis-Depalma.
- Congreso de la Unión (7 de enero de 1974). *Ley General de Población*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf
- (27 de enero de 2011). *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrpcap/LRPC_orig_27ene11.pdf
- (25 de mayo de 2011). *Ley de Migración*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra_orig_25may11.pdf
- (4 de diciembre de 2014). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdna/LGDNNA_orig_04dic14.pdf
- (29 de mayo de 2000). *Ley para la Protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2055514&fecha=29/05/2000#gsc.tab=0
- (11 de noviembre de 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*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020#gsc.tab=0
- (28 de mayo de 2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

- México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- (29 de abril de 2022). *Ley de Migración*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Madrid: UNICEF. Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Gallo, K. (2004). *Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos*. D.F.: DIF-UNICEF.
- Goździak, E. y Ensor, M. (2010). The Way Forward: Conclusions and Recommendations. En M. Ensor y E. Goździak (Eds.), *Children and Migration. At the Crossroads of Resiliency and Vulnerability* (pp. 274-279). Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Instituto Nacional de Migración (10 de agosto de 2016). *Protocolo de Actuación para Asegurar el Respeto a los Principios y la Protección de los Derechos de NNA en Procedimientos Administrativos Migratorios*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447404&fecha=10/08/2016#gsc.tab=0
- Kandel, W. (2021). *Unaccompanied Alien Children: An Overview*. Washington: Congressional Research Service.
- Kanics, J., Senovilla, D. y Touzenis, K. (Eds.). (2010). *Migrating Alone. Unaccompanied and Separated Children's Migration to Europe*. Paris: UNESCO.
- Llobet, V. (2008). *La promoción de resiliencia con niños y adolescentes. Entre la vulnerabilidad y la exclusión*. Buenos Aires: Noveduc.
- Loera, F. y Sánchez, G. (2021). *Programa de atención y prevención de niñas, niños y adolescentes migrantes fronterizos*. México: Derechos Humanos Integrales en Acción, A.C./



Bibliografía

- Hispanics in Philanthropy. Recuperado de <https://dhia.mx/wp-content/uploads/2021/02/programanna.pdf>
- Lorente, D. (2021). *Necesidades de la Niñez y Adolescencia en Movilidad. Diagnóstico cualitativo. Oaxaca y Jalisco 2021*. México: AVSI/FM4-Paso Libre/ Unión Europea en México.
- Lorenzen, M. (2016). *Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la Red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016*. Ciudad de México: CONAPO.
- Marre, D. (2013). Prólogo. En V. Llobet (Comp.). *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión* (pp. 9-25). Buenos Aires: CLACSO.
- O'Donnell, D. (2006). La Doctrina de la protección integral y las normas jurídicas vigentes en relación a la familia. En J. Gutiérrez (Coord.), *Memorias del Seminario Los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes* (pp. 119-161). Monterrey: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea/SRE. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2467-memorias-del-seminario-los-derechos-humanos-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes>
- Ortega, E. (2019). Cuando los niños se vuelven migrantes: niñez detenida en México y dislocación del discurso de derechos humanos. *Norteamérica*, 14(2), 33-63. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.2.388>
- Pávez-Soto, I. (2017). La niñez en las migraciones globales: perspectivas teóricas para analizar su participación. *Revista de ciencias Sociales*, 10(41), 96-113. Recuperado de <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelaua/article/view/208/200>
- Presidencia de la República (28 de septiembre de 2012). *Reglamento de la Ley de Migración*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://>

- dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5270615&fecha=28/09/2012#gsc.tab=0
- Presidencia de la República (2 de diciembre de 2015). *Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015#gsc.tab=0
- Ribas-Mateos, N. (2014). Introducción. Montando una pequeña caja de herramientas para las movilidades adolescentes. En N. Ribas-Mateos y S. Laiz (Eds.), *Movilidades adolescentes. Elementos teóricos emergentes en la ruta entre Marruecos y Europa* (pp. 25-59). Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Rivera, R., Pinilla, S. y Mejía, S. (2022). *Manual de capacitación para autoridades de protección de niñas, niños y adolescentes en situación de migración*. Ciudad de México: IMUMI.
- Salazar, M. y Botero, P. (2013). Política, niñez y contextos de vulnerabilidad. Trazos y narrativas en un contexto local de Colombia. En V. Llobet (Comp.), *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión* (pp. 133-157). Buenos Aires: CLACSO.
- Secretaría de Salud y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (2007). *Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos. Anuario Estadístico 2006*. D.F.: Secretaría de Salud/SN-DIF.
- _____ (2008). *Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos. Anuario Estadístico 2007*. D.F.: Secretaría de Salud/SN-DIF.
- Secretaría de Gobernación, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2016). *Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no*



Bibliografía

- acompañados o separados*. Ciudad de México: SEGOB/COMAR/UNICEF/ACNUR.
- Secretaría de Gobernación y Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes (2021). *Acciones indispensables para la atención y protección integral de niñas, niños y adolescentes en el contexto del Covid-19. Informe de avances y resultados 2020-2021*. Ciudad de México: SEGOB/SIPINNA. Recuperado de <https://www.gob.mx/sipinna/acciones-y-programas/tercer-informe-avance-acciones-indispensables-atencion-y-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-contexto-covid-19-a-mayo-2021-271742>
- Seeberg, M. y Goździak, E. (Eds.) (2016). *Contested Childhoods: Growing up in Migrancy. Migration, Governance, Identities*. Cham: IMISCOE/Springer Open. Recuperado de <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-319-44610-3.pdf>
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (16 de agosto de 2017). *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5494056&fecha=16/08/2017#gsc.tab=0
- (2020). *Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración*. Ciudad de México: SIPINNA. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577003/Ruta_version_final_editada_definitiva_II_I.pdf
- (31 de diciembre de 2021). *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691437/PRONAPINNA_2021-2024.pdf
- (2022). *Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad*

- (PEANNAM). Ciudad de México: SEGOB/SIPINNA. Recuperado de <https://www.gob.mx/sipinna/acciones-y-programas/peannam-y654wh3jhu7y6u6>
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niña, Niños y Adolescentes, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2017). *Recomendaciones para la atención de niñas, niños y adolescentes en albergues temporales*. Ciudad de México: SIPINNA/SN-DIF/UNICEF. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/271796/albergues_temporales.pdf
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (2013). *Anuario Estadístico 2012. Estrategia de prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados*. Ciudad de México: Secretaría de Salud/SN-DIF.
- (2016). *Modelo de Atención de Adolescentes Migrantes No Acompañados*. Ciudad de México: Secretaría de Salud/SN-DIF. Recuperado de https://sitios.l.dif.gob.mx/cenddif/wp-content/uploads/2021/06/Modelo_de_atencion_de_adolescentes_migrantes_no_acompanados.pdf
- (2022). *Registro Nacional de Centros de Asistencia Social*. Ciudad de México: Secretaría de Salud/SN-DIF. Recuperado de <https://portusderechos.dif.gob.mx/rncasvp/vistas/>
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2019). *Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: guía para su implementación*. Ciudad de México: SN-DIF/UNICEF. Recuperado de <https://www.unicef.org/mexico/media/1866/file/Cuidados%20alternativos%20ninez%20migrante.pdf>
- Vargas, M. (2008). *La atención a la infancia migrante no acompañada. El caso de México. Programa Interinstitucional de*



Bibliografía

Atención a Menores Fronterizos. Recuperado de https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/infancia_migranta.pdf