

Programas de atención a niños migrantes centroamericanos en Chiapas, México. Alcances y limitaciones

Álvaro Martínez Quezada y Octavio Ixtacuy López

La presencia de niños migrantes provenientes de los países centroamericanos en Chiapas, México, es un fenómeno que en los años recientes se ha hecho evidente a medida que se mantiene y crece la actividad migratoria de hombres y mujeres de los países vecinos que limitan con la frontera sur de México. El fenómeno es resultado de más de veinte años de práctica migratoria de la población de esos países, que no ha tenido más opción que migrar al Norte en busca de mejores condiciones de vida y de trabajo. La información estadística generada y publicada por la instancia gubernamental responsable de poner en práctica la política migratoria mexicana—el Instituto Nacional de Migración (INM)—da cuenta del número creciente de niños y adolescentes migrantes no documentados que son devueltos al país de origen y muestra las condiciones de vulnerabilidad en que viajan.

La incorporación de los niños a la dinámica migratoria pone en evidencia diversos riesgos de los que pueden ser víctimas los menores migrantes, particularmente los no acompañados. En su tránsito por México, los niños migrantes son vulnerables a la explotación y a la trata o pueden ser víctimas de la delincuencia. Los niños que deciden cruzar la frontera están expuestos a sufrir violaciones a su integridad física y a sus derechos humanos.

Frente a esta situación, el gobierno mexicano se ha visto obligado a observar las disposiciones establecidas en diversos tratados internacionales y a construir en los años recientes diversos instrumentos, expresados en leyes, lineamientos o programas que buscan salvaguardar y garantizar los derechos humanos de los niños migrantes, como la Ley de Migración aprobada en mayo de 2011 o la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de diciembre de 2014. En estos ordenamientos se establece que

es el Instituto Nacional de Migración el organismo facultado para atender y aplicar las orientaciones de política migratoria en el país, y se mandata al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), instancia encargada de velar por los intereses de la niñez en México, como el organismo que generará dispositivos para atender a los niños migrantes.

El objetivo de este trabajo es dar cuenta de las iniciativas y acciones que impulsan estas dos instituciones del gobierno mexicano para atender y dar respuesta a la delicada situación que enfrentan los niños en su tránsito por el estado de Chiapas e identificar sus alcances y limitaciones. La información utilizada en este estudio fue obtenida de fuentes primarias mediante la aplicación de diversas entrevistas a personal del SNDIF encargado de los albergues adscritos a este organismo en el estado de Chiapas. Se consultaron fuentes estadísticas y documentales de diferentes instituciones para dar cuenta de las tendencias de los flujos migratorios de menores no documentados provenientes del extranjero que son presentados¹ por la autoridad migratoria mexicana.

El fenómeno de los niños migrantes en la frontera sur de México

México, al tener una frontera común de 3,234 kilómetros con Estados Unidos, ofrece condiciones para que personas de diversas nacionalidades intenten o ingresen a este último en forma no documentada. Personas de América del Sur, el Caribe, Asia y África utilizan el territorio mexicano para alcanzar ese objetivo. Sin embargo, la región que mayor número de personas expulsa hacia el destino señalado es Centroamérica, principalmente El Salvador, Guatemala y Honduras. México colinda en su frontera sur, la cual tiene una extensión de 1,149 kilómetros, con Guatemala y Belice. Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo son los estados adyacentes con Centroamérica.

A México ingresan menores de edad de manera indocumentada de diversos países del mundo. Un número importante de ellos es detenido por la autoridad migratoria y devuelto a los países de origen. Este fenómeno migratorio fue imperceptible hasta inicios del siglo XXI. Posteriormente se identificó que muchos de estos menores viajaban sin el acompañamiento de un adulto o una persona responsable de ellos. Este flujo migratorio creció significativamente y los espacios en los centros de detención de indocumentados en Estados Unidos fueron insuficientes. Asimismo, personas, organizaciones sociales e instituciones internacionales denunciaron el maltrato, la violación de derechos civiles y humanos de estas comunidades. La naturaleza y la magnitud del problema llevó a que se le reconociera internacionalmente como una crisis humanitaria. El gobierno norteamericano reconoció esta condición en 2014.

El gobierno mexicano para atender este problema implementó dos acciones específicas: modernizar e intensificar los puestos de control migratorios en los distintos puertos de ingreso al país y crear una red de refugios para menores migrantes. La primera para impedir que los menores migrantes lleguen a la frontera norte e ingresen a Estados Unidos, y la segunda con el afán de proteger los derechos humanos y civiles de los menores. Los resultados de estas acciones se observan en las estadísticas que se presentan a continuación.

Según INM de México, el número total de menores extranjeros presentados ante la autoridad migratoria entre 2010 y 2016 se incrementó de 4,043 a 40,114, con una tasa de crecimiento anual promedio de 53.02% (Tabla 1). Entre los años 2010 y 2013 la tasa media anual de crecimiento fue de 35.79% mientras que la misma en el periodo 2014–16 fue de 70.25%. La principal razón hipotética de este crecimiento es que las políticas migratorias de contención de los gobiernos de Estados Unidos y de México estén presentando temporalmente los resultados esperados.

El comportamiento observado del incremento de niños migrantes irregulares retornados por el gobierno mexicano muestra el fracaso de la estrategia de disuasión que impulsan los gobiernos del “Triángulo del norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras) acordada con el gobierno de Estados Unidos en julio de 2014. No va al fondo del problema atendiendo las causas que originan la migración, y solamente plantea “impulsar campañas para desalentar la migración irregular de niños, niñas y adolescentes a los Estados Unidos y fortalecer acciones de seguridad y persecución de traficantes y tratantes de personas con especial énfasis en los menores migrantes”.² El sistemático incremento de los menores migrantes durante el periodo analizado, ya sea considerando el sexo, o bien la condición de acompañado o no acompañado, corrobora dicha aseveración.

La información ofrecida por la misma fuente deja ver que los niños varones presentados o detenidos en México, en el periodo señalado, siempre es mayor que el de menores de sexo femenino. Al analizar las categorías de menores migrantes por sexo y condición de viaje, se observa que el mayor porcentaje de hombres viajan no acompañados. Por su parte, las mujeres viajan, en su mayoría, acompañadas. En 2016, se refuerza la tendencia a que tanto mujeres como hombres viajen acompañados. Ello probablemente se debe a que los padres de los menores, ya sea que estos residan en Estados Unidos o en su país de origen, se esfuerzan por tomar medidas de seguridad para sus hijos en el trayecto por territorio mexicano.

Tabla 1. Eventos Anuales de Menores Presentados ante la Autoridad Migratoria según Sexo y Condición de Viaje, México (2010–17)—Cifras Absolutas y Relativas

Año	2010		2011		2012	
Total	4,043		4,160		6,107	
		%		%		%
Hombres	3,007	100.00	3,141	100.00	4,567	100.00
Acompañados	1,144	38.04	1,043	33.21	1,829	40.05
No acompañados	1,863	61.96	2,098	66.79	2,738	59.95
Mujeres	1,036	100.00	1,019	100.00	1,540	100.00
Acompañados	587	56.66	560	54.96	957	62.14
No acompañados	449	43.34	459	45.04	583	37.86

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias y oficinas centrales y locales del INM.

Tabla 1. (Continuación) Eventos Anuales de Menores Presentados ante la Autoridad Migratoria según Sexo y Condición de Viaje, México (2010–17)—Cifras Absolutas y Relativas

Año	2013		2014	
Total	9,630		23,096	
		%		%
Hombres	6,968	100.00	14,868	100.00
Acompañados	2,500	35.88	6,980	46.95
No acompañados	4,468	64.12	7,888	53.05
Mujeres	2,662	100.00	8,288	100.00
Acompañados	1,534	57.63	5,173	62.87
No acompañados	1,127	42.34	3,055	37.13

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias y oficinas centrales y locales del INM.

Tabla 1. (Continuación) Eventos Anuales de Menores Presentados ante la Autoridad Migratoria según Sexo y Condición de Viaje, México (2010–17)—Cifras Absolutas y Relativas

Año	2015		2016	
Total	38,514		40,114	
		%		%
Hombres	24,572	100.00	25,936	100.00
Acompañados	9,877	40.20	12,892	49.71
No acompañados	14,695	59.80	13,044	50.29
Mujeres	13,942	100.00	14,178	100.00
Acompañados	8,269	59.31	9,665	68.17
No acompañados	5,673	40.69	4,513	31.83

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias y oficinas centrales y locales del INM.

Los niños migrantes irregulares presentados ante la autoridad migratoria, en 2016, se clasifican en dos grupos de edad: de 12 a 17 años, y de 0 a 11 años. El 56.08% corresponde al primer grupo, y 43.92% al segundo. El porcentaje de niños varones entre 12 y 17 años fue superior al de mujeres, siendo de 62.86% y 43.67%, respectivamente. En el rango de edad de 0 a 11 años, los varones representaron sólo 37.14%, mientras que las niñas el 56.33% (Tabla 2).

En el año 2016, el total de menores hombres presentados entre las edades de 12 a 17 años fue de 16,303. De ellos 27.90% viajaba acompañados, mientras que 72.10% lo hacía en solitario. Los menores migrantes varones del grupo de 0 a 11 años fueron 9,633. De estos, 86.61% lo hacía acompañados, mientras que 13.39% no. En relación con las menores mujeres, el total de casos presentados entre 12 y 17 años fue de 6,192 personas. De ellas, 41.42% viajaba acompañadas y 58.58% solas. Esta relación se invierte en el caso de los menores migrantes del grupo de 0 a 11 años, cuyo total fue de 7,986. De ellos, 88.91% lo hacía acompañados, y 11.09% no.

Tabla 2. Eventos Anuales de Menores Presentados ante la Autoridad Migratoria Mexicana según Sexo y Condición de Viaje, 2016—Cifras Absolutas y Relativas

	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Total general	40,114		25,936		14,178	
De 12 hasta 17 años	22,495	56.08	16,303	62.86	6,192	43.67
Acompañados	7,114	31.62	4,549	27.90	2,565	41.42
No acompañados	15,381	68.38	11,754	72.10	3,627	58.58
De 0 hasta 11 años	17,619	43.92	9,633	37.14	7,986	56.33
Acompañados	15,443	87.64	8,343	86.61	7,100	88.91
No acompañados	2,176	12.35	1,290	13.39	886	11.09

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias y oficinas centrales y locales del INM.

La información anterior da cuenta del creciente número de menores migrantes no documentados presentados o detenidos por la autoridad migratoria mexicana en el periodo 2010–16. Todos ellos provinieron de distintos continentes o regiones alrededor del mundo. Es necesario precisar que el 94.58% de dicho flujo provino, en 2016, de tres países centroamericanos vecinos inmediatos de México en la frontera sur: Guatemala, El Salvador y Honduras (Secretaría de Gobernación). México, por mandato de la Ley General de Migración vigente desde 2011 en cuanto a orientar la política migratoria por los derechos humanos como eje transversal, ha iniciado esfuerzos por crear condiciones institucionales, administrativas y de instalaciones físicas *ad hoc* para los niños y adolescentes migrantes que transitan por el territorio nacional. Para cumplir con este mandato ha creado el Programa de Atención a Niños Migrantes, el cual se analiza a continuación.

Marco legal de la atención de los niños migrantes irregulares en México

Este apartado tiene como objetivo dar cuenta del marco legal para la atención de los niños migrantes que orienta la actuación del gobierno de México, así como las iniciativas y acciones institucionales que se han impulsado con el mismo fin, en el marco de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), ratificada por México en septiembre de 1992 (UNICEF).³ A continuación se menciona el énfasis mostrado en la incorporación del enfoque de derechos de los niños en las diferentes iniciativas e instrumentos impulsados en el país en los últimos años.

En México, hasta antes de 2011, año en que se aprobó la nueva Ley de Migración, el instrumento más importante que orientó la acción institucional para atender a la migración infantil irregular fue la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes promulgada en mayo del año 2000 por el presidente Ernesto Zedillo. Derivada de esta, en octubre de 2002 se publicó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del estado de Chiapas. En ambos casos la visión que se mantiene en los diferentes ordenamientos es el de brindar protección a la niñez con base en los lineamientos básicos de la Convención de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (Arias Muñoz y Carmona Arellano).

Entre los principios que postula la ley federal está el interés superior de la infancia, la no discriminación, y el vivir en familia y tener una vida libre de violencia, maltrato y abusos, así como de la tutela plena e igualitaria de sus derechos humanos. La ley establece en el artículo 3 que la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, bajo el principio de igualdad, sin distinción de raza, religión, idioma, origen étnico, nacionalidad, o posición económica (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*).

Siguiendo los preceptos establecidos por la CDN y plasmados en la Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes, después de 2006 se impulsó el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Migrantes y Fronterizos, a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), con el acompañamiento de diversas instituciones orientadas a atender problemas de migrantes y refugiados: el Instituto Nacional de Migración (INM); la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR), y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM-ONU) (Vargas López).

Tabla 3. Instrumentos legales e institucionales del Estado mexicano para la atención de los niños migrantes no documentados

Instrumento	Ámbito	Año
Convención de los Derechos del Niño (CDN)	Internacional	1989
Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o Proceso Puebla	Internacional	1996
Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes	Nacional	2000
Programa Interinstitucional de Atención a Menores Migrantes y Fronterizos	Nacional	2006
Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados y Menores Migrantes	Nacional	2007
Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas	Internacional	2007
Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en Casos de Repatriación	Internacional	2009
Ley de Migración	Nacional	2011
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Nacional	2014

Fuente: Elaborado por los autores.

Este programa interinstitucional se orientó a promover la creación de módulos para la atención a niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados, así como a la creación de una red de albergues de tránsito. En ese año, 2006, se contaban en el país veinticuatro albergues, la mayoría de ellos localizados en la frontera norte.⁴ Entre las acciones realizadas por estos albergues de tránsito para proteger a la infancia migrante se mencionan alojamiento y servicios de alimentación, salud y vestido, localización de familiares, entrega de menores a los familiares que lo acrediten, y canalización de los infantes a sus países de origen para reunirlos con sus familiares.

Las acciones impulsadas por las instituciones mexicanas han estado respaldadas por el Fondo para la Infancia de Naciones Unidas (UNICEF) en México, que desde 2007 colabora con el gobierno mexicano en la creación de políticas, medidas y acciones concretas encaminadas al cumplimiento de los derechos de niños migrantes tanto nacionales como extranjeros. Dicha participación se hace a través de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados y Menores Migrantes. En la Mesa Interinstitucional, instalada por la Secretaría de Gobernación, participan además de UNICEF, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM-ONU), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud, el SNDIF y el INM, entre los principales.

Uno de los resultados más relevantes de los trabajos de la Mesa es el diseño y puesta en práctica de un modelo de protección a niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, mismo que busca garantizar el complicado proceso de repatriación y retorno de los niños migrantes no acompañados, y que dicho proceso sea lo menos doloroso posible, respetándose en todo momento los derechos humanos.

Entre las acciones para la adecuada operación del modelo está la creación de un cuerpo de oficiales del Instituto Nacional de Migración capacitados por UNICEF para atender a NNA migrantes, especialmente a los no acompañados, se les conoce como Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs). Conforme al modelo, los OPIs deben detectar las necesidades más urgentes de los niños migrantes; tener herramientas para la intervención en situaciones de crisis, solicitud de refugio y casos de trata e informarles con lenguaje claro sobre sus derechos, garantizándolos con base en el “interés superior del niño”. Son también quienes deben canalizar a los niños y jóvenes a los albergues del SNDIF y acompañarlos en los procesos de repatriación (Instituto Nacional de Migración).⁵

Si bien la creación de la Mesa Interinstitucional, la constitución de la red nacional de albergues y la instauración de los OPIs se pueden considerar como un avance, UNICEF considera que el problema de la atención de los menores migrantes es un fenómeno que rebasa las fronteras nacionales, razón por la cual impulsa estrategias de cooperación Sur-Sur en la región centroamericana, especialmente con los consulados, así como entre las oficinas de UNICEF de los países centroamericanos.

Es en este contexto nacional y regional que el gobierno de México adecua su legislación en materia de migración e incorpora diversas disposiciones a la nueva Ley de Migración promulgada en mayo de 2011 en relación con los derechos de los migrantes. La ley aprobada establece en diversos artículos

la necesidad de dar un trato especial y diferenciado a los NNA migrantes en los que ha de privar el interés superior del niño, la niña y el adolescente, así como el principio de la unidad familiar. De hecho, por los cuestionamientos realizados por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil, la nueva ley incorpora en muchos sentidos un enfoque de los derechos humanos en relación con el trato que habrá de darse a los migrantes irregulares en su paso por México.

Destacan por su importancia tres artículos en los que se establecen las responsabilidades que deben asumir las instituciones de gobierno para brindar atención y protección a los menores migrantes. El artículo 29 estipula las atribuciones del SNDIF y sus representaciones estatales, entre las cuales están: (a) proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección; (b) otorgar facilidades de estancia y garantizar su protección, en tanto el INM resuelve su situación migratoria y (c) coadyuvar con el INM en acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes de mayor vulnerabilidad, como son los niños, niñas y adolescentes.

En el artículo 109, Fracción XV, se mandata a las estaciones migratorias alojar a NNA migrantes no acompañados en áreas separadas de las que ocupan los adultos, en tanto son canalizados a instituciones para brindarles atención adecuada. Es de señalar que esta posibilidad se asume como una situación extraordinaria, pues la obligación de INM es llevar a los niños al SNDIF, quien se supone posee instalaciones y personal adecuados para su atención. Lo anterior se establece en el artículo 112, que describe el procedimiento de atención a NNA migrantes no acompañados cuando estos son puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración.

Este artículo 112 señala que el INM procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al SNDIF con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria. También señala que cuando por alguna circunstancia excepcional requieran ser alojados en una estación migratoria en tanto se les traslada a las instalaciones del SNDIF, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía distinta al del alojamiento de los adultos.

Tabla 4. Disposiciones para la atención de NNA migrantes no acompañados establecidas en la Ley de Migración (2011)

Artículo(s)	Disposición
2 y 10	Garantizar el interés superior del niño, la niña y el adolescente, así como el principio de la unidad familiar
29	Proporcionar asistencia social por parte del SNDIF y los servicios que requieran para su protección y estancia
109 Fracción XV	Contar con áreas separadas para el alojamiento NNA migrantes no acompañados en las estaciones migratorias, si deben estar en ellas
Fracción II y III	Derecho a la información y representación consular, al asilo político y al reconocimiento de su condición de refugiado
Fracción IV y V	Entrevistas por parte de Oficiales del Instituto especializados en la protección a la infancia (OPI)
112	Procedimiento para el retorno asistido una vez resuelta la situación migratoria

Fuente: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2011.

De igual forma, en diciembre de 2014 se adecuó la Ley de Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes del año 2000 y se publicó la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.⁶ Esta Ley General tiene como característica que incorpora el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos plenos y elimina la consideración de la ley anterior que sostenía la perspectiva de la necesidad de protección para con los niños, las niñas y los adolescentes. En la nueva ley destacan los artículos 96 y 97, que prohíben devolver, deportar o retornar a un niño, niña o adolescente cuando su vida, su seguridad o su libertad esté en peligro por causa de persecución o amenaza de sus derechos humanos, la cual solo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior. De igual manera, confirma que corresponde al SNDIF garantizar la protección y alojamiento de los niños, niñas y adolescentes migrantes (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*).

La atención a los niños migrantes por los albergues del SNDIF de Chiapas, México

La construcción de albergues para niños y adolescentes migrantes por parte del gobierno mexicano es un proyecto que inició a principios de la década del año 2000, y ha continuado en los años recientes, configurando en la actualidad una red de albergues o casas de migrantes gestionados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en el país. En este apartado nos interesa dar cuenta del proceso y razones del surgimiento de los albergues para atender a menores migrantes en Chiapas, la situación en que se encuentran dichos albergues, así como las características de la atención que se brinda a este sector de población vulnerable en su proceso de tránsito hacia Estados Unidos.

En 2007, solamente se contaba con uno de estos albergues ubicado en la ciudad de Tapachula, en los últimos tres años han surgido cuatro gestionados por las sedes del SNDIF municipales de ciudades por donde normalmente pasan los migrantes.

Gráfico 1. Ubicación de albergues para niños, niñas y adolescentes migrantes no documentados en Chiapas, México (2016)



Fuente: Modificado con base en soymapas.com. 12 de noviembre del 2017.

En Tapachula, ciudad de la frontera sur ubicada en la ruta que tradicionalmente ha tenido el mayor dinamismo migratorio, desde mediados de la década pasada (2007) existía el albergue temporal para la atención a menores y mujeres migrantes, ubicado en la Colonia Viva México. Este albergue, orientado a recibir

de manera temporal a niños y adolescentes varones, se mantiene en la actualidad y es de hecho el que más capacidad de atención desarrolla al recibir hasta ochenta niños.

En los últimos dos años han surgido en la ciudad otros dos albergues que también reciben a menores migrantes y que dependen del DIF municipal de Tapachula. Estos son el albergue para niños no acompañados y mujeres migrantes, que surgió en 2012 y recibe principalmente a niñas y mujeres adolescentes, y el centro de atención a niñas, niños y jóvenes migrantes, también conocido como “albergue de día,” por dar servicio de alimentación a niños migrantes en situación de calle.

En la ciudad de Arriaga, ubicada a 250 kilómetros de Tapachula pero en la misma ruta migratoria, en 2013 surgió el albergue para niños no acompañados y mujeres migrantes, orientado a la atención de niñas; no obstante, existe la disposición de recibir niños varones, si se da el caso. El albergue es administrado por el DIF municipal, tiene capacidad para veinticuatro personas y cuenta con personal especializado en la atención de menores: médico, psicólogo y trabajadora social.

Tabla 5. Albergues del SNDIF para la atención a menores migrantes no documentados en Chiapas, México

Nombre	Ubicación	Orientación	Año
Albergue temporal para la atención a menores y mujeres migrantes	Tapachula	Niños	2007
Albergue para niños no acompañados y mujeres migrantes	Tapachula	Niñas	2012
Albergue temporal para la atención a menores y mujeres migrantes	Comitán	Niños	2013
Albergue temporal para la atención a menores y mujeres migrantes	Frontera Comalapa	Mixto	2013
Albergue para niños no acompañados y mujeres migrantes	Arriaga	Niñas	2014
Casa Hogar del Migrante	Palenque	n/d	2015

Fuente: Elaborado por los autores.

Centros de este tipo con instalaciones propias han surgido también en otras ciudades ubicadas en las nuevas rutas abiertas a partir de la vigilancia migratoria que se mantiene en la de Tapachula-Arriaga. Son los albergues creados durante 2013 en Comitán de Domínguez y Frontera Comalapa, que

se ubican en el corredor migratorio del centro del estado. También se menciona la Casa Hogar del Migrante de la ciudad de Palenque, ubicada en la ruta migratoria Selva, inaugurada en 2015, donde se atienden a niños migrantes menores de 12 años.

¿Por qué se ha incrementado el interés por instalar esta red de albergues para menores migrantes a cargo de los DIF municipales? En nuestra opinión son cuatro las razones. La primera es el mantenimiento de los niveles de migración de población de los países centroamericanos hacia Estados Unidos entre 2008 y 2013, cuyo paso por Chiapas era obligado. Este fenómeno mostraba que la migración no era ya solamente un asunto de los adultos hombres, sino que se había diversificado, involucrando también a esposas e hijos.

La segunda razón de carácter institucional se relaciona con la política de atención a los niños migrantes. Desde el año 2006 ha ido adquiriendo forma a partir del programa de construcción de albergues para menores, administrados y gestionados por el SNDIF, así como con un modelo de atención que, con la participación de UNICEF, define responsabilidades para las instituciones involucradas.

Una tercera razón refiere a las críticas realizadas por diversos organismos de derechos humanos en el tema de la desatención gubernamental con respecto a la observación de los derechos humanos de los migrantes, en particular de los sectores más vulnerables como son las mujeres y los niños. Esta situación se buscó enmendar en el nuevo entramado legal con la aprobación de la Nueva Ley de Migración que precisa en diferentes artículos la atención que se deberá dar a los niños migrantes y define áreas de responsabilidad de las principales instituciones involucradas.

Finalmente está la política de contención migratoria que el gobierno mexicano impulsa en la frontera sur de México, y en particular en Chiapas, en los años recientes, agudizada por el evidente incremento del número de niños migrantes en las rutas de tránsito que viajan solos. Ello ha hecho más compleja la atención al problema, en términos de garantizar los derechos de los migrantes no solo durante el tránsito sino también en su repatriación, si es el caso.

Aunque la construcción de espacios para menores migrantes en la frontera sur, y en particular en Chiapas, es un proceso que se ha fortalecido en los últimos años, la iniciativa apenas empieza. A continuación se señalan formas de trabajo, aspectos de organización y recursos institucionales que el sistema de albergues en Chiapas posee, así como puntos débiles del mismo vinculados a su desarrollo incipiente.

Protocolo de canalización de los menores

Para que los albergues puedan recibir a un niño migrante se sigue un protocolo. Por reglamento, los albergues no pueden recibir a migrantes mexicanos, y los jóvenes migrantes extranjeros deben de llegar canalizados por una autoridad migratoria, ya sea el Instituto Nacional de Migración o la Fiscalía para migrantes del gobierno del estado cuando están en situación de trata. Les explican la temporalidad de su estancia y sus derechos; pasan con el médico, la psicóloga y la trabajadora social que pertenecen al área operativa y les asignan un equipo de dormir, un conjunto de limpieza y jabón para lavar ropa.

Antes de canalizarlos al DIF, en el INM también llevan un proceso. Ahí hablan con los OPIs, quienes les explican su situación legal y el proceso a seguir para repatriarlos. Los OPIs deben portar su uniforme, a diferencia del personal del SNDIF, que es la parte civil. Con base en la situación y la gravedad del problema que el menor migrante enfrenta, el albergue del SNDIF lo pondrá en conocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o de la Fiscalía Especializada.

En el proceso de repatriación, no se puede entregar al menor a cualquier persona. Tiene que ser a un familiar que debe acreditarse y ponerse en contacto con el consulado del país de origen del niño, y éste con el Instituto Nacional de Migración. Hay casos en que el familiar no aparece, aunque se tengan sus datos. Cuando un bebé nace en México se procede a hacer su registro, pero a los padres se les cobra una multa por haber ingresado al país de forma irregular. Los padres pueden solicitar la nacionalidad mexicana, aunque a menudo la rechazan porque su intención era que el hijo naciera en Estados Unidos.

La aplicación de este protocolo garantiza a los menores migrantes, una vez detenidos o presentados ante la autoridad migratoria, los derechos civiles y humanos por parte del Estado mexicano. La debilidad de aquel radica en que, para su aplicación, tanto el INM como el DIF estatales poseen infraestructuras físicas limitadas y falta de recursos humanos suficientes y especializados, capaces de responder a los requerimientos planteados por una población creciente de niños migrantes. Las ventajas y desventajas de este protocolo tal y como se aplica en Chiapas, México, se reseñan a continuación.

Albergues como espacios subutilizados

El albergue de Tapachula dispone de doce literas y tres cunas para atender a madres embarazadas o con hijos pequeños. De acuerdo con su coordinador

es de los más completos y habilitados en Chiapas. En los otros centros visitados encontramos una subutilización de los espacios, pues son muy pocos los niños que son canalizados por el INM o la Fiscalía.

El albergue de Arriaga, aunque tiene capacidad para atender a veinte personas, desde su creación no ha atendido un solo caso canalizado por el INM, aunque sí han tenido casos que les ha llevado la Fiscalía para la atención a migrantes del gobierno del estado. Al momento de la visita se atendía un niño, víctima de maltrato, canalizado por esta última.

En el DIF de Palenque, el número de niños recibidos en tres años había sido de siete (tres guatemaltecos y cuatro hondureños), algunos canalizados por el Instituto Nacional de Migración y otros por la Fiscalía Especializada para delitos contra migrantes. Sin embargo, atender sólo siete casos en tres años resulta escaso, dado el auge que ha tenido la migración de menores en los años recientes.

Esta subutilización de la capacidad instalada puede deberse a que con las redadas que en el último año viene realizando el INM el flujo migratorio ha disminuido, o a que el INM solamente canaliza aquellos casos especiales que necesiten atención (como víctimas de algún delito en situación de crisis). Ello lleva a la suposición de que INM no considera necesario llevar a los albergues a muchos de los menores migrantes asegurados, y que después de ingresarlos a las estaciones migratorias se les deporta inmediatamente.

No obstante, a decir del coordinador del albergue para niñas de Tapachula, la recepción ha ido en aumento, pues solo en el mes de mayo de 2014 se atendió a cincuenta y cinco personas. A partir de ahí han atendido en promedio a noventa niñas por mes, aunque el albergue solo tiene capacidad para veinticuatro personas. En el caso del albergue para niños varones ubicado en la Colonia Viva México que administra el DIF estatal, con capacidad para ochenta personas, siempre está completo.

Indefinición en la atención

En relación con la organización y funcionamiento de los albergues, se observan problemas de coordinación. Uno de ellos se relaciona con los criterios de acceso a los mismos. La ubicación de un niño en un albergue u otro se hace con base en criterios de edad o sexo de los menores, decisión tomada por el Instituto Nacional de Migración. Así, por ejemplo, el albergue de Arriaga inició con la atención de niños que tenían entre 8 y 17 años; posteriormente se definió que iba a atender solamente a niñas de 0 a 12 años. En la práctica, el albergue ha atendido a niños y niñas en ese rango de edad. Al momento de la visita en el albergue había solo un niño de 11 años.

En Tapachula existen actualmente varios albergues, y han buscado diferenciar la atención por sexo, aunque anteriormente, cuando había solo un albergue, éste atendía a niños y niñas. Bajo esta estrategia, el DIF definió que Comitán atendiera únicamente a niños, pero esto genera problemas porque si detienen a una niña en ese lugar hay que trasladarla hasta Arriaga (300 kilómetros entre ambas ciudades), lo cual implica gastos y más si la estancia del menor es solamente por tres días. Eso muestra que al plantear la atención diferenciada en los albergues, en lugar de avanzar se retrocede, siendo ideal que se les atendiera independientemente del sexo de los menores.

En el caso de Palenque, el albergue se ha orientado a la atención de niños de diferentes edades (de entre 6 y 8 años, así como de entre 12 a 16 años). Al final, son la dinámica y la intensidad del fenómeno las que definen las características de atención de los NNA migrantes en los albergues.

Instalaciones inadecuadas

En los albergues visitados encontramos que las instalaciones no son del todo adecuadas o bien resultan improvisadas. Tanto en Palenque como en Tapachula encontramos que la atención se brinda en las instalaciones del SNDIF, lo que muestra que no se han construido instalaciones *ex profeso* con los espacios adecuados para la atención de los niños. En el caso de Palenque, donde las instalaciones del DIF municipal no disponen de un albergue, nuestra informante fue reiterativa al señalar que sus instalaciones, asignadas a la atención de los NNA migrantes, no son adecuadas.

Tabla 6. Características de la atención a menores migrantes no documentados en albergues visitados en Chiapas, México

Ubicación	Orientación	Estadía promedio (días)	Rango de edad (años)	Capacidad (personas)
Tapachula	Niñas	10	0–17	24
Arriaga	Niñas	5	0–12	44
Palenque	Niños n/d	2	6–16	n/d

Fuente: Trabajo de campo, abril de 2015.

De los albergues visitados, el que tiene mejores instalaciones y está mejor equipado y atendido (en términos de dormitorios, comedor, consultorio,

baños) es el de Arriaga. No obstante, el personal que lo atiende se queja que todavía no está bien habilitado por la falta de una barda perimetral. Tanto en los albergues de Palenque como en el de Arriaga se mostró preocupación porque los niños pudieran escaparse. Los albergues cuentan con personal de planta en vigilancia y alimentación. Para la atención especializada de los niños (médico, psicólogo, trabajadora social o procuradora) normalmente se apoyan en el personal adscrito a los DIF. Esta es una de las bondades que se le puede reconocer a los albergues visitados —es decir, la existencia de personal especializado para la atención al migrante, constituido por un equipo mínimo de personas capacitadas en diferentes áreas.

Albergues subordinados y dependientes del INM

La acción institucional para la atención de los menores implica dos momentos: el inmediato posterior a su aseguramiento, que puede implicar la atención en los albergues a criterio del INM, y la repatriación una vez que se define la situación jurídica del menor. En nuestra indagación nos centramos en la atención que se brinda a los niños en los albergues, mas no en relación con la repatriación. Al parecer existe un adecuado nivel de coordinación entre las instituciones de gobierno en el ámbito local que tienen que ver con el fenómeno migratorio. No obstante, esta coordinación puede deberse a la subordinación y dependencia que los albergues muestran frente al trabajo del INM.

Esta subordinación del SNDIF en relación con el INM se constata en las formas en que los DIF municipales procesan la información que se envía tanto al DIF nacional como al INM, a los Grupo Beta y a la Fiscalía para migrantes del gobierno local, durante el proceso de definición de su situación legal y durante el proceso de repatriación. Esto sin demérito de la buena relación que algunos DIF municipales tienen con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Salud y la Cruz Roja, en casos de niños heridos o lastimados. Al respecto se reconoce un buen nivel de coordinación interinstitucional con los consulados de diferentes países.

Conclusiones

El fenómeno de los niños migrantes provenientes de Centroamérica que pasan por Chiapas hacia Estados Unidos adquiere relevancia porque en los últimos años se muestra una tendencia creciente en cuanto a su número. El mismo ocurre independientemente del sexo de los menores o de si estos son

acompañados o no. Por su parte, los esfuerzos que el gobierno mexicano hace en cuanto a la observancia y cumplimiento de los derechos humanos como migrantes son limitados e insuficientes, dada la condición particular de vulnerabilidad que enfrentan.

Los derechos humanos especiales de los niños migrantes están garantizados por un entramado de convenciones, tratados y leyes tanto en los planos nacionales, regionales e internacionales. En los últimos treinta años se ha desarrollado y establecido, aunque no constituya propiamente una teoría del derecho de los niños, un marco legal que establece, independientemente de su nacionalidad, raza u otra condición, que tienen derechos particulares que los Estados están obligados a cumplir.

Así lo establece la Convención de Derechos del Niño, instrumento fundamental promovido por Naciones Unidas que obliga a los Estados nacionales a su cumplimiento, en razón de la cual se hace valer la teoría del derecho internacional. De este modo, en el caso de México, existe un andamiaje legal e institucional expresado en diversas leyes y programas para aplicar los preceptos establecidos siguiendo el espíritu de la Convención y atender por ello las particularidades que enfrenta este grupo de población.

Sin embargo, en el caso de los niños migrantes irregulares provenientes de Centroamérica (u otros países), el cumplimiento de sus derechos fundamentales contemplados en los diversos tratados internacionales, así como en los programas y leyes nacionales establecidos para tal fin, es limitado. Ello debido, en parte, a que las acciones implementadas por las autoridades migratorias priorizan la detención y deportación, lo que lleva en los hechos que a este grupo se le otorgue un trato de adultos, pese a la política de repatriación asistida que se impulsa por parte de las autoridades migratorias en el sur de México.

En esta lógica se inserta la estrategia de atención de los niños migrantes que impulsa el gobierno de México en Chiapas mediante la creación del sistema de albergues para niños migrantes. Éste fue establecido y es atendido por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Cumple con condiciones mínimas necesarias para dar una buena atención a los menores migrantes no documentados, dado su carácter incipiente e improvisado, la falta de planeación en relación con la atención, los problemas de coordinación entre los centros y de estos con las instancias migratorias, y la situación de subordinación del DIF y el sistema de albergues a las estrategias y políticas que establece el Instituto Nacional de Migración.

La estrategia del gobierno de México de apoyarse en el Sistema DIF para otorgar una mejor atención a los niños migrantes no es en sí misma incorrecta, tomando en cuenta la experiencia que esta institución ha construido en el país para la atención a la niñez como parte del derecho a tener una familia.

Sin embargo, consideramos que es necesario revisar las contradicciones que implica el que los niños se vean sujetos a la aplicación de una política migratoria orientada a la detención y la deportación, lo cual determina en última instancia la escasa calidad de la atención que se otorga a los niños migrantes irregulares, ya sea cuando éstos están a cargo de los albergues DIF o de las estaciones o sitios de detención administradas por las autoridades migratorias.

NOTAS

1. En este documentos el término “presentados” se refiere a niños y jóvenes que han sido detenidos en un punto del país y luego llevados a una Estación Migratoria. Permanecen en ella hasta que su estancia legal en el país es resuelta administrativamente. Posteriormente, los menores pueden ser deportados o recibir autorización de permanencia temporal o definitiva en México.
2. Ver “La oleada de niños migrantes de Centroamérica a Estados Unidos”, *El País*, 25 de Julio de 2014.
3. La Convención de los Derechos del Niño fue signada y aprobada por las Naciones Unidas en Noviembre de 1989. En el artículo 1 se señala que se entiende por niño a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.
4. En la Frontera Sur solamente se contaba con un albergue ubicado en la ciudad de Tapachula, año 2006.
5. En el año 2014 se contaba con la participación de 463 OPIs en las 32 delegaciones del INM, 30 de los cuales operaban en Chiapas.
6. Esta Ley General se replicó para Chiapas por el Congreso del estado en junio de 2015.

OBRAS CITADAS

- Arias Muñoz, K., y N. Carmona Arellano. *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*. México: INDESOL-OXFAM, 2012.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Migración*. México: Gobierno de la República, 2011.
- _____. *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. México: Gobierno de la República, 2014.
- _____. *Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*. México: Gobierno de la República, 2000.

- Instituto Nacional de Migración. *Modelo para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados*. México: Secretaría de Gobernación, 2014.
- Secretaría de Gobernación. *Unidad de Política Migratoria*. 5 de noviembre del 2017.
- UNICEF. *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto Consolidados de México. Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas*. New York: ONU, 2015.
- Vargas López, M. *La atención a la infancia migrantes no acompañada. El caso de México. Programa Interinstitucional de atención a Menores Fronterizos. Diálogo Internacional sobre Migración*. México: Sistema Nacional DIF, 2008.

Martínez Quezada, Álvaro y Octavio Ixtacuy López. “Programas de atención a niños migrantes centroamericanos en Chiapas, México. Alcances y limitaciones”. *Migraciones, derechos humanos y acciones locales*. Ed. Barbara Frey, Ana Forcinito y Ana Melisa Pardo. *Hispanic Issues On Line* 26 (2020): 155–175.
