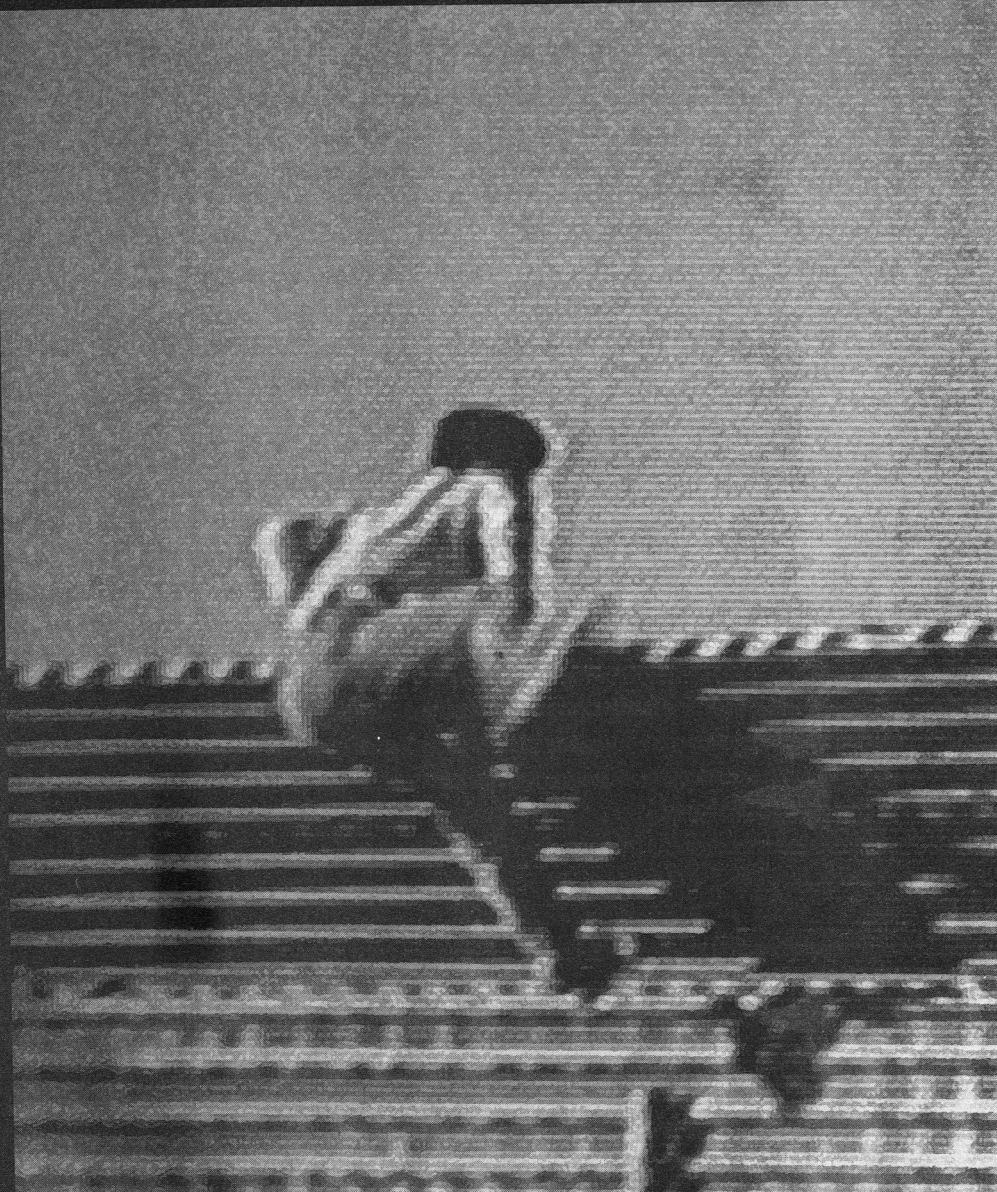




Fundamentos para el establecimiento de un programa interinstitucional de atención a menores fronterizos





Fundamentos para el establecimiento de un programa interinstitucional de atención a menores fronterizos

Coedición: DIF/UNICEF

Derechos reservados para:

© DIF Nacional

Av. Emiliano Zapata 340

Col. Santa Cruz Atoyac

México, D.F. CP 03310

Tel.: 5601 • 2222

© UNICEF - México

Reforma 645

Col. Lomas de Chapultepec

México, D.F. CP 11000

Tel.: 5202 • 3233

Fotografía de portada:

“Niño cruzando el cercò de la frontera”

Tijuana, B.C./San Diego, Ca. UNICEF

ISBN:968-826-014-2

Impreso en México/Printed in Mexico



Fundamentos para el
establecimiento de un
programa interinstitucional
de atención a
menores fronterizos





Contenido

Presentación	7
1. El Contexto Internacional.....	11
2. Marco Socioeconómico y Cultural de la Migración en la Frontera México–Estados Unidos	13
3. Antecedentes	19
4. Marco Institucional	25
5. Diagnóstico	29
6. Propósito y Objetivos	41
7. Líneas de Estrategia	43
8. Avances	47
9. Perspectivas	61



Presentación

Sin duda alguna, uno de los problemas que más preocupan a gobierno y sociedad, es el relativo a la protección de la infancia, particularmente aquélla que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad. En este sentido, las niñas y niños¹ que participan en el fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos y que lo hacen en muchas ocasiones sin la compañía de un familiar, enfrentan graves riesgos para su integridad física y moral.

Para dar respuesta a esta problemática, el Gobierno Mexicano instrumentó un proyecto piloto de carácter interinstitucional, el cual a través del tiempo, ha venido comprobando su vigencia, antes de formalizarse como una estrategia definida para atender la situación de los menores migrantes.

Es así, como el Proyecto Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos ha delineado sus características principales, durante los últimos 4 años y conformado diversas acciones y líneas de estrategia,

¹ A lo largo del documento se emplea de manera indistinta niñas y niños, niñas, niños o menores, para evitar las presiones de género a cada momento, enfoque del que desde luego participa este proyecto de programa. Igualmente se adopta el punto de vista de considerar como niños a todos aquéllos que no han rebasado los 18 años de edad.

procurando respuestas a lo urgente y prioritario y construyendo paulatinamente su perfil definitivo.

Esta publicación, denominada “Fundamentos para el Establecimiento de un Programa Institucional de Atención a Menores Fronterizos” contiene las grandes líneas de acción que hoy lo conforman y además da cuenta de resultados importantes derivados de la cooperación institucional y la suma de iniciativas de otras organizaciones sociales que ya venían actuando en esa misma dirección.

No obstante que el fenómeno de los menores migrantes y repatriados, no es reciente, tuvieron que conjugarse varios factores para que se emprendiera un esfuerzo serio y ordenado para el tratamiento del problema de manera más integral no sólo en lo que toca a su atención, para proteger sus derechos en la Zona Fronteriza y garantizar una repatriación segura y ordenada, sino también para que se comenzara a actuar en el aspecto preventivo, a fin de revertir las causas y condiciones que dan origen a la migración de niñas y niños.

Factores que se combinaron para que a través de la coordinación y colaboración, se unieran los esfuerzos de diversas instituciones de gobierno, organizaciones civiles y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en sus niveles municipal, estatal y federal.

En primer termino, el papel que comenzó a jugar el tema de la infancia en el discurso y los programas del Gobierno de México, ello en gran medida derivado de la Convención de los Derechos de la Niñez de la que nuestro país fue un importante impulsor.

En segundo lugar y a partir del esquema de cooperación internacional con el UNICEF, la catalogación de este grupo de menores como objeto de la mayor prioridad por su alto grado de vulnerabilidad.

Por supuesto, una sensibilidad y receptividad de quienes en estos años, han estado al frente de las instituciones públicas y privadas, que hoy forman parte sustancial de este Proyecto: El Instituto Nacional de Migración y el Consejo Nacional de Población, de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones

Exteriores, el Instituto Nacional Indigenista, los Centros de Integración Juvenil, el Programa Paisano y el propio DIF Nacional; lo mismo que diversas ONG's de la Zona Fronteriza que vienen participando en este marco.

Y de manera muy especial, la participación decidida y con extraordinaria sensibilidad que han venido desarrollando los sistemas estatales para el Desarrollo Integral de la Familia en las entidades: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Sonora y Tamaulipas, lo que aunado al trabajo cotidiano de los sistemas municipales para el Desarrollo Integral de la Familia de las principales ciudades fronterizas ha permitido generar respuestas muy importantes para la atención a niñas y niños repatriados y de aquéllos que se encuentran inmersos en el proceso migratorio hacia el vecino país.

Iniciado en 1996, primero como un acuerdo de voluntades y convergencia en visiones entre el DIF Nacional y el UNICEF, continuado como un proyecto al que se sumaron los organismos públicos y privados que se mencionan, y que permitieron enriquecer y perfilar en sus contenidos actuales, y gracias a ello, habiéndose registrado importantes avances cualitativos y cuantitativos, este documento denominado Fundamentos para el Establecimiento de un Programa Institucional de Atención a Menores Fronterizos, no pretende, sino ordenar las propias estrategias que se fueron configurando a lo largo de cuatro años, dejar constancia de los logros alcanzados y, sobre todo, perfilar la futura agenda y los grandes desafíos que aún habrán de presentarse para atemperar el problema y contribuir a revertir las causas que lo producen.

Ello siempre bajo la premisa de que, los fenómenos de la migración hacia la Frontera Norte y los Estados Unidos, y en particular el de los menores fronterizos, son y seguirán siendo -por su asociación directa a problemas estructurales y de pobreza- asuntos centrales y de insoslayable atención bilateral entre sociedades y gobiernos de México y Estados Unidos.

Confiamos en que este documento se constituya en un referente básico para que con las adecuaciones que se estimen necesarias, contribuya hacia adelante a reforzar las acciones emprendidas e imprimirles la continuidad necesaria en la perspectiva de mitigar, atemperar y resolver este grave problema que afecta a un sector importante de la niñez mexicana en condiciones de extrema adversidad. •



1. El Contexto Internacional

La migración resulta en la actualidad, uno de los asuntos fundamentales de la agenda pública no sólo de México, sino de prácticamente todos los países del mundo.

En los países industrializados, porque el crecimiento de su economía determina una demanda de trabajo que no pueden cubrir debido al estadio avanzado de la transición demográfica que los caracteriza, razón por la que requieren de mano de obra extranjera; y de parte de los países en proceso de desarrollo o de las economías emergentes, por el menor grado de desarrollo alcanzado y el dinamismo de la economía nacional es insuficiente para generar el número de empleos bien remunerados necesarios para absorber la demanda de empleos resultante de las tasas de crecimiento elevadas de la población económicamente activa.

Se trata de un problema social muy serio que preocupa y que seguramente seguirá preocupando a sociedades y gobiernos, hasta en tanto no se avance en el acortamiento de las brechas de desarrollo económico y social entre las diversas regiones del mundo; de un fenómeno multicausal que, con mucha razón se ha considerado por algunos estudiosos, como uno de los

retos más importantes de la agenda mundial del presente siglo; y por lo cual requiere de soluciones que tienen necesariamente que ser abordadas en forma multilateral, bilateral y al interior de cada país.

Por ser el de la migración un asunto estrechamente vinculado a problemas de tipo estructural, deben redoblar acciones para avanzar en la búsqueda conjunta de soluciones integrales para preservar los derechos de los migrantes y mejorar su situación social en los países de destino; y, en particular de aquellos grupos sociales que, en ese tránsito y en ese cruce de fronteras son por su condición, aún más vulnerables a la violación de sus derechos, a la exclusión y rechazo social, a la discriminación y a vejaciones aún mayores.

Ese es el caso de muchas niñas y niños de todo el orbe que por pobreza, por condiciones bélicas, por desintegración familiar, por buscar oportunidades que no encontraron en su país o comunidades de origen o aquéllos otros que atraídos o atrapados por redes criminales en la pornografía o el tráfico sexual comercial, están obligados a emigrar, enfrentándose a menudo y fuera de sus lugares de origen, a constantes vejaciones a sus derechos, al rechazo, desarraigo y exclusión social.



2. Marco Socioeconómico y Cultural de la Migración en la Frontera México-Estados Unidos



La Migración México-Estados Unidos es un fenómeno dinámico con raíces históricas. Con este país del norte se comparte una franja limítrofe de más de tres mil kilómetros, lo que le hace ser una de las más dinámicas del mundo y donde ocurren anualmente alrededor de 310 millones de cruces autorizados, lo que revela el intenso y complejo entramado de contactos que tiene lugar en esta zona; parte importante de ello se encuentra representado por las travesías no autorizadas.

En la actualidad buena parte del flujo está motivado por las diferencias de salarios y la oferta y demanda de trabajo de ambos países. Por la complejidad e implicaciones económicas, sociales, políticas y de derechos humanos de los migrantes en esa zona, la migración se ha convertido en uno de los temas más delicados de la agenda bilateral.

El fenómeno de la migración tiene en las localidades fronterizas del norte de México un lugar estratégico de observación, debido a que la mayor parte del flujo migratorio hacia los Estados Unidos -tanto de ida como de retorno- llega a las localidades fronterizas; a ello se agrega el que en las últimas décadas, la Zona Fronteriza se ha convertido en receptora de una fuerte corriente migratoria desde el interior del país.

Otro elemento importante que explica el crecimiento del fenómeno, es la existencia de redes sociales y familiares entre distintas regiones de uno y otro país, las cuales facilitan y alientan el flujo migratorio. Es previsible que la existencia de estas redes resulte una consideración que debe sumarse al análisis de la problemática presente en los estados de mayor tradición migratoria.

Por otra parte es de señalarse la insuficiencia de una legislación congruente, que reconozca plenamente las realidades implícitas de estas migraciones, así como de mecanismos apropiados para hacer valer los derechos universales de nuestros connacionales; ello ha provocado, entre otras circunstancias, que al trabajador indocumentado se le considere como un infractor a los ordenamientos y reglamentación en materia de población de los Estados Unidos.

Esa situación, a raíz las medidas anti-inmigrantes adoptadas a partir del año de 1996, principalmente en los estados de California y Arizona, se agudizó al extremo de colocar cercos en algunos puntos estratégicos de la franja fronteriza estadounidense, con el fin de obstaculizar el internamiento no autorizado, así como el fuerte incremento de guardias de seguridad en materia migratoria, específicamente, en la Patrulla Fronteriza y en el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), con el objeto de garantizar el cabal cumplimiento de las leyes estadounidenses en esta materia, situación esta última, que ha incidido en un incremento de los casos de violación de los derechos humanos de la población que reside en ese país de manera indocumentada, al ser detenida por alguna de estas autoridades.

A continuación se presentan algunas características de la migración a la Frontera Norte y a los Estados Unidos, con base en la información de las Encuesta sobre la Migración en la Frontera Norte (EMIF)².

El flujo migratorio desde México a la Frontera Norte ya sea para permanecer en ella o cruzar a Estados Unidos, está compuesto por varones (95%), en su

² La mayor parte de la información y los datos de este capítulo, fueron aportados por el CONAPO en el año de 1997, y corresponden al periodo 1993-1997. Se adopta como base dicha información en virtud de que fue a partir de 1996 cuando se inició y se fue configurando este Proyecto.

mayoría en edades productivas (más del 60% tiene entre 25 y 44 años) y residentes en localidades urbanas (56%). En particular, los migrantes a Estados Unidos permanecen sólo días en las localidades fronterizas (tres en promedio), más de la mitad tenía experiencia migratoria laboral (63%) y la proporción de quienes migran con propósitos de trabajar o buscar trabajo aumentó en 10 puntos porcentuales al ubicarse en 81%.

Los migrantes no autorizados devueltos por la Patrulla Fronteriza, son predominantemente varones (90% en la tercera fase de la EMIF), el promedio de edad oscila en alrededor de 27 años; más de la mitad de las devoluciones corresponden a solteros (en la primera fase se estimó en 61% y para la tercera en 54%), con una escolaridad media de 6.6 grados aprobados; poco menos de la mitad son jefes de hogar (48%) y cerca de tres de cada cuatro trabajó o tenía trabajo en su lugar de residencia. Los migrantes devueltos son predominantemente urbanos (siete de cada diez), 60% cruzó la frontera sin compañía, sólo 10% recurrió al pago de “coyotes” o “polleros” y alrededor de 42% no tenía experiencia laboral en Estados Unidos.

De la población migrante que retorna voluntariamente de Estados Unidos a México, destaca que el 95% son hombres, con un promedio de edad de 29 años para la tercera fase de la Encuesta. La escolaridad promedio es 6.1 grados aprobados, casi dos tercios tienen pareja, 57% son jefes de hogar y residen en localidades urbanas 60%. Cabe señalar que tres cuartas partes de los migrantes tenía trabajo o trabajó en su lugar de residencia antes de iniciar su viaje a Estados Unidos, así como que alrededor del 35% contrató la ayuda de “polleros” o “coyotes” para cruzar.

Los flujos migratorios hacia la Frontera Norte, además de crecientes e ininterrumpidos, han sido determinantes para modificar el perfil y la fisonomía de esta región en ambos lados. En tiempos realmente cortos se ha registrado una transformación profunda en sus asentamientos, al pasar de pequeños o medianos centros de población, a ciudades o metrópolis dinámicas, prósperas y económicamente diversificadas.

En ello ha sido fundamental, el hecho de que los miles de compatriotas que año con año se trasladan a ella, ya sea con el propósito de internarse en el

país vecino o de permanecer ahí, sean en su gran mayoría como se señala, hombres y mujeres emprendedores, con iniciativa y, en no pocas ocasiones, con grados de escolaridad y de formación que superan a los promedios nacionales.

Al migrar hacia esta frontera traen consigo como parte inseparable de su idiosincrasia, un poco de lo que son sus lugares de origen, de sus culturas, valores y manifestaciones regionales los que, al entrar en contacto con los correspondientes a la Zona Norte, logran fundirse en algo nuevo, dando paso a una cultura fronteriza que se distingue por la pluralidad y la tolerancia, por ser crisol y mosaico de lo que es en su conjunto, la cultura de México.

Sin embargo, existe también la otra cara del fenómeno migratorio, la que tiene que ver con las penalidades y maltratos por los que con frecuencia atraviesan los migrantes; la que se expresa en desintegración de muchos hogares; en la marginación y pobreza que tienen que enfrentar muchos de ellos, en sus nuevos lugares de refugio y residencia.

Sobre todo se agudizan las tensiones familiares, en gran parte por una pobreza que crece y que tiende a descartar del horizonte de vida de mucha gente, la posibilidad de construir familias estables; y, en el caso de las ya establecidas, tendencias hacia su disgregación, pues el apuro económico que enfrentan, lleva a sus miembros a dejar tempranamente el hogar, a emigrar en busca de recursos y oportunidades.

Una pobreza que produce con frecuencia, el abandono de los hijos por parte de los progenitores masculinos, ante la frustración generada por la incapacidad para crear y sostener una familia.

En esta zona, se da la paradoja de que, en medio de tanta prosperidad y riqueza, muchas de las ciudades fronterizas hayan crecido sin orden ni concierto; de que sean al mismo tiempo esos centros de población, los que registran altas tasas de crecimiento poblacional, pero también las menores tasas de natalidad con relación al promedio de ciudades similares en tamaño.

En todo caso, se trata de un crecimiento poblacional que propicia severas presiones sobre el suelo y los servicios, que se quedan a la zaga de una

demanda constante y progresiva; así como de la agudización de la marginación y la pobreza en esta región y el incremento de la economía informal.

Lo anterior, es algo que ya está ocurriendo de manera intensa y se espera en perspectiva que estas problemáticas tiendan a agravarse.

Eso es lo que estarían mostrando las tendencias entre marzo de 1996 y marzo de 1999, ya que en ese periodo, alrededor de 900 mil mexicanos y mexicanas establecieron su residencia en Estados Unidos, con lo cual el número de connacionales en ese país se elevó a 8 millones de personas, cifra que representa alrededor del 8 por ciento de la población actual de nuestro país.

En el futuro previsible, la migración continuará siendo una realidad continua, permanente e ineludible, y es probable que, de acuerdo a los ejercicios prospectivos que ha realizado el Consejo Nacional de Población, en los próximos veinte años se llegue a duplicar el tamaño de esta población.



3. Antecedentes

A lo largo de la década de los 90's, el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PNAFI), ha dirigido las principales acciones en torno a los compromisos asumidos por el Gobierno de México ante la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, que fue celebrada en la sede de las Naciones Unidas en septiembre de 1990; inicialmente, este Programa fue planteado a nivel federal en el periodo 1991-1994, y retomado con las adecuaciones necesarias, en un segundo periodo que abarca los años 1995-2000.

El PNAFI comprende las principales líneas de política hacia la niñez mexicana, las cuales se encuentran desagregadas en cuatro grandes rubros: Salud y Nutrición, Educación y Alfabetización, Agua Potable y Saneamiento Básico y Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (Meced).

Por lo anterior y con el propósito de articular los esfuerzos del gobierno, bajo una misma direccionalidad, a través del PNAFI se ha orientado, entre otras acciones, gran parte del quehacer de la asistencia técnica y financiera proporcionada a este país por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el marco del Programa de Cooperación del Gobierno de México con ese Organismo Internacional.

Desde su aprobación, las acciones de protección a la infancia han sido una preocupación compartida por ambas instituciones. De hecho, este rubro que es parte de la estructura programática del UNICEF, encontró correspondencia plena en algunos programas que, con esa misma orientación, se venían desarrollando por el DIF Nacional.

La creciente complejidad de los problemas que enfrentaban y que siguen enfrentando las niñas y niños en mayor adversidad, una marcada dispersión de los esfuerzos institucionales para atenderlos en todas sus aristas y, por supuesto, la escasez real de recursos disponibles, propios y de la cooperación, fueron factores para que ambas instituciones llegaran a la decisión de aplicarlos en torno a prioridades muy definidas, para propiciar los mayores impactos; así como a la adopción de otros acuerdos comunes.

Por parte del DIF, se enfrentó la necesidad de reordenar las acciones que venía realizando a ese respecto, con una mayor intencionalidad; y, del UNICEF, de seguir apoyando ese esfuerzo institucional, acompasando de esa manera, las transformaciones que comenzaron a darse a nivel interno.

Con ello se buscaba, y se fue logrando de manera gradual, que los recursos de la cooperación jugaran efectivamente el papel estratégico al que están destinados: desencadenar iniciativas y esfuerzos públicos, sociales y privados, alrededor de las prioridades que las propias instituciones se propusieron dentro de este rubro genérico de acciones y programas de protección a la infancia.

Fue dentro del PNAFI para el periodo 1995-2000, y con el apoyo del UNICEF que el Comité Meced -conformado por las dependencias del Gobierno Federal que atienden a las 11 categorías de menores consideradas en dicho rubro- planteó como una de sus prioridades el abordar las principales problemáticas de este grupo infantil, la identificación de los riesgos más significativos de la infancia en condiciones de vulnerabilidad, con relación a problemas focalizados en el ámbito regional y, con ello, promover las medidas especiales de protección requeridas bajo una óptica integral.

Esto con sustento en la suma de esfuerzos, recursos, experiencias y capacidades públicas y privadas, y a través de la coordinación interinstitucional,

para articular bajo una misma direccionalidad, los esfuerzos que cada una de las instituciones realizaba aisladamente, en la perspectiva de potenciar los beneficios en favor de un mismo grupo de menores.

En ese sentido y, de conformidad con el esquema de cooperación para el período, se definieron desde 1996, tres proyectos prioritarios que fueron protocolizados el 25 de junio de ese año, en el marco de la reunión interinstitucional del Comité Meced:

- El de Trabajo Infantil con énfasis en una primera etapa, específicamente en las actividades urbano marginales desarrolladas por las niñas, niños y adolescentes en las calles y espacios públicos de las principales ciudades;
- El de Menores Migrantes y Repatriados, orientado a la búsqueda y construcción de respuestas para atender la diversidad de problemáticas que presentan cuando solos o con su familia, migran a la Frontera Norte con la intención de permanecer en ella o de cruzar al país vecino y en sus procesos de repatriación; y
- El de Menores Hijos de Jornaleros Agrícolas, con el que se busca la generación de mejores condiciones para su desarrollo.

Dentro de dicho esquema de cooperación, los primeros dos quedaron a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, con el apoyo de los sistemas DIF estatales y municipales y la concurrencia de otras instituciones gubernamentales; y el último, por atribuciones propias de la Secretaría de Desarrollo Social, se situó bajo la responsabilidad directa de esa dependencia, a través del Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, e igualmente con la participación de otras instituciones.

En concordancia con los compromisos asumidos en torno a los dos primeros, fue necesario por parte del DIF Nacional, iniciar un esfuerzo serio de reordenamiento de las acciones que a ese respecto venía desarrollando, de incorporar y enfatizar principios como los de focalización, corresponsabilidad, participación comunitaria, definición clara de prioridades y, sobre todo, para estar ante la posibilidad de asumir un papel de rectoría creciente en materia de asistencia social que llevó al DIF a concertar su atención especial a las actividades de asesoría, capacitación,

coordinación interinstitucional, estudios e investigación, diseño de modelos de intervención, promoción, seguimiento y evaluación de programas.

En este contexto, a inicios de 1996 se consideró la necesidad de iniciar un Proyecto Piloto que evaluara la pertinencia de emprender y articular acciones interinstitucionales en favor de los menores migrantes y repatriados, considerándolos bajo el rubro genérico de menores fronterizos.

Para ello, el DIF Nacional y el UNICEF acordaron convocar a una primera reunión celebrada del 9 al 11 de octubre de 1996, en la ciudad de Tijuana, a las dependencias del Gobierno Federal que, respecto a esos menores, ya venían participando dentro del rubro de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles en el marco del PNAFI 1995-2000, o bien, que estuvieran potencialmente facultadas para desarrollar acciones en favor de este grupo infantil.

Las instancias federales que participaron en ese evento, adicionalmente al DIF Nacional, fueron el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación (INM), la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Instituto Nacional Indigenista (INI) y los Centros de Integración Juvenil (CIJ).

Así mismo, convergieron en esa reunión, representantes de los sistemas DIF estatales de Baja California, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas y de los DIF municipales de Tijuana, Ciudad Juárez, Nogales y Matamoros; y representantes del Albergue Juvenil del Desierto, asociación ciudadana que, de tiempo atrás, venía realizando en la ciudad de Mexicali, acciones de protección en favor de los menores migrantes y repatriados.

Fue en el marco de esa reunión de Tijuana, en donde de manera consensada se establecieron los primeros acuerdos que de manera formal darían inicio al Proyecto Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos.

Entre los puntos de acuerdo más importantes destacaron los siguientes:

- El reconocimiento de que la problemática que presenta el menor fronterizo, requería de una atención impostergable y específica a sus condiciones y circunstancias.

ANTECEDENTES

- La necesidad de promover acciones en su favor, bajo una óptica integral, multidisciplinaria e interinstitucional para unificar esfuerzos y optimizar los recursos institucionales y de la sociedad.
- Impulsar una mayor integración de las ONG's, en los procesos de prevención y atención de los problemas de los menores fronterizos, aprovechando su experiencia, capacidad y recursos.
- Reforzar la infraestructura de los albergues existentes y en su caso, impulsar la creación de otros nuevos, particularmente en Ciudad Juárez, Chih., Tijuana, B.C., Matamoros, Tamps., y Nogales, Son., para atender adecuadamente a los menores migrantes y repatriados que así lo requieran.
- Insistir, ante las autoridades estadounidenses, sobre el cumplimiento de los acuerdos bilaterales sobre repatriación segura y ordenada.
- Propiciar y crear los mecanismos necesarios para la repatriación ordenada y segura de menores, de acuerdo a las atribuciones, funciones y responsabilidades de cada institución participante en el proyecto.
- Impulsar acciones de carácter preventivo sobre la problemática de los menores migrantes, con énfasis en las entidades caracterizadas por una alta tradición migratoria en la perspectiva de desalentar la migración infantil hacia la franja de la Frontera Norte.
- Uniformar el contenido de los cuestionarios que ya se venían aplicando a los menores por parte de diferentes instancias: los consulados de la SRE, el INM, el DIF, el INI y los CIJ, con el objeto de conformar una primera base de datos que a la postre habría de formar parte de un Sistema Único de Información sobre Menores Migrantes y Repatriados.
- Asegurar la permanencia y continuidad de acciones interinstitucionales para prevenir y atender la problemática de los menores fronterizos, mediante la revisión y evaluación periódica de los acuerdos alcanzados en esta primera reunión.

Se convino así mismo en que la situación de los menores fronterizos, aún cuando se encuentra fuertemente vinculada a problemas de tipo estructural, no era posible ni recomendable esperar a la solución de éstos, para comenzar a actuar en la perspectiva de ir mejorando la situación de los migrantes; y, en particular de aquellos grupos sociales que, en ese tránsito y en ese cruce de fronteras son, por su condición, aún más vulnerables a la violación de sus derechos, a la exclusión y rechazo social, a la discriminación y a vejaciones aún mayores; señaladamente, las niñas y niños menores a los 18 años.

Se trataba de miles y miles de menores los que arribaban a la Zona Fronteriza; y muchos también los que lograban cruzar la línea divisoria.



4. Marco Institucional

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), define los fundamentos del Programa de Gobierno, a través de las grandes orientaciones políticas que conducen a los distintos programas y estrategias gubernamentales, en este caso en materia de política social, en el ámbito sectorial y regional, para la instrumentación de acciones, que den respuesta a los diversos factores adversos que inciden en la iniquidad o exclusión en los procesos globales de desarrollo de grandes grupos poblacionales, con base en los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de la Nación.

Es por ello que la política social en el PND, refleja el compromiso del Gobierno en materia de superación y bienestar colectivo e individual donde el recurso humano es lo fundamental. En este sentido, el Plan reconoce que la migración es el componente demográfico con mayor incidencia en los procesos de distribución territorial y de urbanización, afectando en particular a las comunidades y entidades de origen de los migrantes; proceso, el migratorio, que por encontrar sus raíces históricas en la estructura socioeconómica de las distintas regiones del país, requiere del diseño de respuestas acordes a la dimensión del fenómeno, articulando los esfuerzos públicos y privados en favor de este propósito.

Por lo que toca al SNDIF, cabe señalar que la política de asistencia social que le corresponde encabezar por parte del Gobierno Mexicano tiene sus principales referentes jurídicos, en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Salud y en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; en esta última se señala al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, como la Institución rectora en esta materia a nivel nacional.

En el campo de intervención de la asistencia social, -que es el campo de intervención del SNDIF- se define a ésta como “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de las personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”, y distinguiendo entre los sujetos de asistencia social, “la atención de las mujeres, los menores y las familias en estado de desprotección o desamparo”.

En lo que se refiere a la asistencia social de los menores, es también el Artículo 4º de la Carta Magna, el referente jurídico fundamental de este Programa que se está proponiendo, a partir de las recientes reformas que se realizaron al último párrafo del mismo, conforme al cual se establecen los derechos de las niñas y los niños “a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”; las obligaciones de “los ascendientes, tutores y custodios, de preservar estos derechos” y la responsabilidad del Estado, de proveer “lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y al ejercicio pleno de sus derechos”; así como las facilidades que deberá otorgar el Estado “a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

En consecuencia de lo anterior, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, ley reglamentaria a esa reforma recientemente aprobada, se constituye también en marco jurídico de los presentes Fundamentos para el Establecimiento del Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos.

Así mismo, en el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en su Artículo 31, párrafo VIII, instruye a “promover

el desarrollo y adopción de normas, modelos de atención y metodologías de participación para la protección y atención de la infancia y la adolescencia en riesgo, por parte de los sectores público, social y privado que integran el Sistema Nacional de Asistencia Social; por lo que en el marco de este Programa que se está proponiendo, el SNDIF ha desplegado una importante convocatoria para la participación de los sistemas DIF estatales y municipales, así como de Organismos No Gubernamentales (ONG's).

Por otra parte, en lo que corresponde a la Secretaría de Gobernación y, adicionalmente a las facultades que en materia de migración le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Población en su Artículo 7º, señala en la materia para esa dependencia que le corresponde a través de la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios y del Instituto Nacional de Migración, organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros; revisar la documentación de los mismos y aplicar la Ley y su reglamento.

Adicionalmente, ésta misma Ley, prevé que la Secretaría de Gobernación, mediante las instancias señaladas, estimulará la repatriación de los mexicanos y promoverá su radicación en los lugares donde puedan ser útiles de acuerdo a sus conocimientos y capacidad.

El Artículo 217, de la propia Ley prevé que la Secretaría de Gobernación, auspiciará en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Sistema Nacional DIF, convenios con los gobiernos estatales y con los sistemas estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, en los que establezcan mecanismos de colaboración y coordinación para llevar a cabo acciones en beneficio de los menores migrantes repatriados, a fin de garantizar los derechos que les confieren las leyes.

Por lo que se refiere a la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 28 prevé que tiene entre sus facultades, la protección de los derechos de los mexicanos en el exterior.

Es en este campo en el cual se inscribe la problemática de los menores que emigran a los Estados Unidos o bien, que son repatriados desde ese país sin

la compañía de sus padres en dicho proceso, lo que a raíz de la situación de vulnerabilidad que enfrentan, los ubica en el campo de intervención de la política de asistencia social del Gobierno Mexicano, al ofrecerles respuestas cuando se encuentran involucrados en el fenómeno, es decir, cuando se encuentran en la migración; así como para ofrecer acciones afirmativas tendientes a desestimular la reproducción del mismo, en las regiones de origen.



5. Diagnóstico

MENORES EN LA MIGRACIÓN A LA FRONTERA Y A ESTADOS UNIDOS

La población entre 12 y 17 años de edad que llega a la frontera para permanecer en ella o cruzar a Estados Unidos ha disminuido en los últimos años³; de marzo de 1993 a 1994 se estima en poco más de 121 mil; en 1995 se redujo considerablemente a cerca de 59 mil y entre julio de 1996 y 1997 se contrajo a 51 mil.

Con algunas variaciones en el período de observación, el flujo de migrantes adolescentes es predominantemente masculino (más del 82%) entre los 16 y 17 años de edad (83%), con escolaridad superior a la primaria completa, incluso más del 36% cuenta con preparatoria o más. Proviene principalmente de las zonas de alta tradición migratoria: de las entidades del norte (39, 40 y 32% de acuerdo a los tres momentos de la Encuesta); de la zona centro (16, 12, 11%) y del sur (8, 10 y 11%).

³ La información y datos de este Diagnóstico, corresponden también a los años 1993-1997, por la razón que se indicó anteriormente.

En la primera fase, la Encuesta derivó que Tijuana fue la ciudad más atractiva para los migrantes adolescentes (31%), seguida de Ciudad Juárez (29%); situación que con ligeras variaciones, se mantuvo en la segunda fase de la Encuesta, mientras que en la tercera, Tijuana perdió preferencia (17%) en favor de Ciudad Juárez (28%).

Cabe señalar que el conjunto de localidades fronterizas en Tamaulipas concentraron alrededor del 18% del flujo en las tres fases de la EMIF y que el resto de las localidades fronterizas han venido tomando importancia (atrajeron a 36% del flujo en la tercera fase). Salvo en 1995, la mayoría de los migrantes adolescentes trabajó en México antes de iniciar el viaje, y aproximadamente un 86% tenía experiencia laboral previa en alguna localidad fronteriza.

La mayor parte declaró no tener la intención de cruzar a Estados Unidos y como razón principal del viaje, la de trabajar o buscar trabajo. Sin embargo, la proporción de quienes piensan cruzar al vecino país del norte aumentó entre 1995 y 1997 de 20 a 35%; aún cuando la gran mayoría de éstos manifestó no tener experiencia laboral en Estados Unidos, 71, 87 y 97%, según la fase de la Encuesta, declaró intención de cruzar para trabajar o buscar trabajo. Asimismo, cabe destacar que más del 90% de ellos no posee documentos para cruzar a trabajar en Estados Unidos.

El número de menores que son acompañados por adultos en su viaje a la frontera para permanecer en ella o cruzar a Estados Unidos, ha venido descendiendo (230, 124 y 114 mil menores para las tres fases de EMIF); mientras que el número de migrantes adultos que se hacen acompañar por menores también se redujo sensiblemente entre la primera y segunda fase y aumentó en la tercera (141, 73 y 78 mil respectivamente). Los datos arrojan una proporción migrante-menor de alrededor de 1.6.

Los migrantes acompañados de menores en su mayoría son hombres; sin embargo, la participación de la mujer ha crecido considerablemente (25, 28 y 39%, según las fases de la Encuesta). La mayor parte lleva a un menor a su resguardo (67% para la tercera fase), no necesariamente familiar directo, ya que 16% declaró no tener relación de parentesco con el menor.

Con las mismas variaciones que se presentan en el flujo de adolescentes, Tijuana y Ciudad Juárez son las principales ciudades de destino o cruce a Estados Unidos; más de un tercio de estos migrantes residen en los estados de tradición migratoria (38%): Norte (30%), Centro (20%) y Sur (12%). Aproximadamente tres de cada cuatro se quedará en la frontera y el resto tiene la intención de cruzar al vecino país; de éstos, una importante proporción declaró no tener documentos para cruzar a trabajar en dicho país (38, 48 y 31% respectivamente) aproximadamente el 70% considera el cruce con expectativas laborales.

MIGRANTES MENORES DEVUELTOS POR LA PATRULLA FRONTERIZA, 1993-1997.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta sobre la Migración en la Frontera Norte, el total de menores migrantes devueltos por la Patrulla Fronteriza entre julio de 1996 y julio de 1997, se estimó en poco menos de 80 mil; identificándose que el 40% de ellos tiene entre 16 y 17 años de edad; y que aproximadamente la mitad cruzan solos la línea fronteriza. Otra característica importante es que 8 de cada 10 menores son varones.

Por su parte, la Secretaria de Relaciones Exteriores reporta que durante el período 1990-1995, se repatrió a través de sus consulados un total de 185,000 menores, lo que representa un promedio de 30 mil eventos de repatriación anualmente, dándose su regreso en ocasiones, separados de otros integrantes de su familia si habían logrado cruzar en su compañía; en otras, remitiéndolos por puentes internacionales diferentes a los de su ingreso a ese país; y, en no pocos casos, sin el trato humanitario debido y el respeto a sus derechos, que estarían consagrando los Acuerdos y Memoranda de Entendimiento con los Estados Unidos.

Del hecho de que los migrantes devueltos están siendo repatriados por una localidad distinta de la que cruzaron como una estrategia disuasoria, da cuenta que el 9% lo hicieron en la primera fase de la EMIF, 22% en la segunda y 18% en la tercera. Tal vez debido a que del total en la tercera fase de la EMIF 65% cuenta con experiencia migratoria, la mencionada estrategia así como las penalidades y maltrato que con frecuencia acompañan a la

devolución no parecen ser eficaces, pues 54, 66 y 74%, para las tres fases de la EMIF, declaran intención de volver a cruzar en los siete días siguientes a la devolución que acababan de experimentar.

Seguramente para evitar ser aprehendidos por la Patrulla Fronteriza, como los adultos, los adolescentes están cambiando continuamente los puntos de cruce, produciéndose con ello una diversificación. Así, Tijuana ha venido perdiendo importancia (de 41% del total de devoluciones en la primera fase a 20% en la tercera), Ciudad Juárez descendió de 25 al 10% mientras que Matamoros pasó de 9 a 33% y algunas ciudades de Sonora adquirieron relevancia sólo en 1995.

Eso por lo que toca a aquellas niñas y niños, cuya repatriación se daba a través de los cauces institucionales establecidos; es decir, con aviso a nuestras autoridades migratorias y consulares; aunque se presume que también existía y seguramente sigue existiendo un numeroso grupo, no determinado estadísticamente, que estaría siendo deportado a deshoras de noche, padeciendo vejaciones y frecuentes violaciones a sus derechos.

De esta situación dan cuenta en nuestro país por ejemplo la serie de penalidades, incomprensiones y rechazos que miles y miles de menores enfrentan solos o con sus familias, en su proceso de migración, generalmente de las entidades tradicionalmente expulsoras hacia las ciudades de la Frontera Norte, ya sea con la intención de permanecer en ellas, pero por lo general con la idea de cruzar al país vecino.

Y aún más cuando logran este último cometido, enfrentando exclusión por su raza, su lengua y su cultura; hostilidad y persecución por parte de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos, con énfasis en los últimos años, en los que el Servicio de Inmigración y Naturalización, ha reforzado las medidas para resguardar la frontera, alimentándose con ello actitudes xenofóbicas que tienden a crecer del otro lado.

Y aunque ciertamente en los últimos cuatro años, la tendencia en las repatriaciones documentadas parece ir a la baja, lo real es que dicha tendencia está coincidiendo precisamente, con el endurecimiento de las medidas instauradas por el Servicio de Naturalización e Inmigración de los Estados Unidos, lo cual llevaría al planteamiento de una hipótesis, en el sentido de

que la disminución de las repatriaciones documentadas, pudiera ser inversamente proporcional a un incremento en las expulsiones y deportaciones no documentadas, de niñas y niños, lo cual sería aún más grave.

La mayoría de los menores varones devueltos son solteros (96%), y alrededor de la mitad reside en la Zona Norte de México, seguidos de los residentes en la Zona Tradicional, cuya importancia ha disminuido de 25 a 23% entre la primera y tercera fase de la (EMIF); quienes viven en la Zona Centro han mantenido su participación en poco menos de 15%. Es importante destacar la creciente importancia de los adolescentes residentes en localidades fronterizas, los cuales en la tercera fase de la Encuesta representaron ya el 51% del total de migrantes fronterizos.

El 40% de los adolescentes entre 16 y 17 años, tienen un grado de educación en aumento, pues entre la primera y segunda fase de la EMIF disminuyó la importancia de quienes no habían terminado la primaria (25 a 19%) en beneficio de los que ostentaban el grado de secundaria (25 a 36%). Más de la mitad tenía empleo 30 días antes de cruzar a Estados Unidos, de éstos 80% lo hizo con propósitos laborales.

Los adolescentes que por residir en localidades del interior del país se trasladan a la frontera para cruzar, permanecen en las localidades de cruce aproximadamente tres días, aún cuando más de la mitad sólo dura algunas horas. Entre julio de 1996 y 1997, el 15% pasó la(s) noche(s) en hotel, 3% en casas de familiares o amigos y 30% en las terminales de autobuses, en la calle, puentes o en las inmediaciones de la línea fronteriza.

La mitad de los adolescentes devueltos cruzan solos la línea fronteriza, y quienes buscan compañía prefieren la de amigos (30% en la tercera fase de la Encuesta), y sólo 4% recurrió al pago de "pollero". Debido a que son capturados a unos cuantos kilómetros de la línea fronteriza 95% permanece sólo algunas horas en Estados Unidos.

Por otra parte, ha venido descendiendo el número de niños con edad inferior a los 12 años que se internan a Estados Unidos en compañía de personas mayores de 13 años y que son devueltas por la Patrulla Fronteriza; ya que mientras en la primera fase de la EMIF, este número se estimó en 58,268 en

la segunda y tercera fases se redujeron a 38,334 y 36,610 respectivamente. Cabe señalar que en las tres fases de la Encuesta en promedio cada migrante llevó en resguardo a 1.8, 1.4 y 1.6 menores respectivamente.

A diferencia de la población adolescente, los adultos que llevan a menores en resguardo, poco más de la mitad (60%) son hombres, unidos en pareja y jefes de hogar. Los grupos de edad son variables (40% entre 18 y 25 años y 32% entre 26 y 35), destacando que sólo 9% tiene entre 13 y 17 años.

La mayor parte de los migrantes llevan sólo un menor en resguardo; sin embargo, la proporción de quienes llevan dos o más es significativa (37, 28 y 38% en los tres levantamientos de la EMIF, respectivamente). Destaca también que el menor no necesariamente tiene una relación de parentesco con la persona que acompaña, pues en la primera fase de la Encuesta el 27% no tenía relación familiar con su acompañante, en la segunda disminuyó al 16%, aunque en la tercera fase esta proporción aumentó hasta el 24%.

Esta condición de compañía de menores estaría sugiriendo que los migrantes tienen como propósito fundamental reunirse con la familia en el vecino país del norte; sin embargo, la evidencia sugiere lo contrario, pues más del 70% declaró como razón principal de cruce trabajar o buscar trabajo.

Como en el caso de la población adolescente, la mayor parte de estos migrantes no autorizados que son acompañados de niños no poseen documentos para cruzar o trabajar en Estados Unidos, y por lo general son detenidos en las inmediaciones de la línea fronteriza, en la calle o carretera horas después de haberse internado a territorio estadounidense. Sin embargo, en contraste con los adolescentes, la proporción de quienes pagan ayuda a "polleros" está aumentando considerablemente: en la primera fase los que recurrieron a este tipo de ayuda representó el 16% del total de devoluciones y en la tercera poco más de 23%.

Otro dato significativo está relacionado con el hecho de que alrededor del 60% de los migrantes devueltos que son acompañados de menores tienen experiencia laboral en Estados Unidos, y pese a las complicaciones y riesgos que representa la compañía del menor, están decididos a cruzar, pues más de la mitad han sido devueltos por una segunda vez en tanto que la proporción

de quienes lo han intentado sin éxito tres o más veces ha crecido considerablemente (15, 24 y 31% para las tres fases de la EMIF), aunado al hecho de que aproximadamente 65% de ellos piensa volver a cruzar en los próximos siete días.

En contraste con la población adolescente, los migrantes que llevan en resguardo a menores residen principalmente en el interior del país, pues los que habitan en localidades fronterizas sólo representaron el 19% del flujo total en la primera fase, 13% en la segunda, aún cuando en la tercera ascendió a 25%. La mayoría permanecen sólo algunos días en las ciudades fronterizas antes de cruzar; regularmente pasan la(s) noche(s) anterior(es) al cruce en hoteles (24, 44 y 19% en las tres fases de la EMIF, respectivamente), en casa de familiares o amigos (18, 13 y 11%), en terminales de autobuses y ferrocarril, en la calle o en las inmediaciones de la línea fronteriza (15, 20 y 17% respectivamente), mientras el resto cruza el día de su llegada a la localidad fronteriza.

Tijuana y Ciudad Juárez han venido perdiendo importancia como ciudades de cruce de migrantes acompañados de menores. No obstante la primera sigue concentrando la mayor proporción; por otra parte las ciudades fronterizas de los estados de Sonora y Tamaulipas han venido aumentando su participación; sin embargo, son varias ciudades de poca importancia en sí mismas las que concentraron el 25% del total de devoluciones en la tercera fase, lo cual sugiere que los migrantes están explorando nuevas ciudades de cruce por las cuales presumiblemente la vigilancia de la Patrulla Fronteriza es menos estricta y la probabilidad de cruzar con éxito es mayor.

Migrantes Menores de Edad en Retorno Voluntario a México, 1993-1997.

Es importante señalar que los adolescentes que van solos a la Frontera Norte o a Estados Unidos, conforman un grupo que desde el punto de vista del total de migrantes no es significativo, aún cuando sí es posible acercarse al conocimiento de sus características básicas. Por ello, el número de quienes habiéndose internado en el vecino país regresan voluntariamente a México,

es sumamente reducido, ya sea porque lo logran pocos o porque prolonguen su estancia en Estados Unidos por un tiempo sensiblemente mayor al de los adultos. De esta forma su importancia en el flujo sur-norte es mayor que en la del flujo de retorno voluntario (20 mil en 1993-1994; 12 mil en 1995 y 7 mil en 1996-1997).

Sin embargo, la cantidad de menores que acompañan a migrantes que regresan a México voluntariamente ha variado sensiblemente en mayor proporción al de los adultos. De esta forma su importancia en el flujo sur-norte es mayor que en la del flujo de retorno voluntario (20 mil en 1993-1994; 12 mil en 1995 y 7 mil en 1996-1997).

Por otro lado, la cantidad de menores que acompañan a migrantes que regresan a México voluntariamente ha variado sensiblemente en las tres fases de EMIF, pues mientras que en el período 1993-1994 el total de menores se estimó en 297 mil, en 1995 se elevó a 484 mil; para reducirse en 1996-1997 a 357 mil. Por su parte, la variación en el monto de personas que llevan a su resguardo menores, se comportó de manera similar en las tres fases (161, 244 y 176 mil, respectivamente). Con ello la relación de migrantes-menor fue de 1.8, 2 y 2 respectivamente, en cada una de las fases de estudio.

A los riesgos que enfrenta cualquier persona adulta, que ingresa a los Estados Unidos de manera no autorizada, en los menores de edad se suman condiciones más graves que suelen significar la violación sistemática de sus derechos, como son, su involucramiento en actividades ilícitas, en redes de prostitución, pornografía o en el tráfico de drogas o peor aún, de órganos; así como su empleo en formas extremas de explotación laboral y/o en condiciones insalubres, el uso y abuso de sustancias psicotrópicas, el maltrato y el abuso sexual, entre otras situaciones que repercuten negativamente en su desarrollo físico y mental, dejando importantes secuelas en su edad adulta.

Otro elemento que se suma a la problemática presente en los menores de edad inmersos en este proceso migratorio, es la interrupción de sus estudios, regulares o de capacitación, lo que previsiblemente, les impedirá acceder en el futuro a mercados laborales mejor remunerados y con ello, a mayores niveles

de vida; reproduciendo el fenómeno de pobreza para ellos y en su caso, de sus futuras familias, así como a un cambio de pautas y valores culturales desfavorables, al igual que lo hacen los otros riesgos mencionados.

Los menores migrantes y repatriados enfrentan en particular muchas condiciones que hacen de este grupo etario, uno de los que se encuentran expuestos a altos índices de vulnerabilidad como ya se ha expuesto a los que se suman las dificultades que enfrentan para acceder a la alimentación, la salud, la cultura y la recreación, a las que todo niño tiene derecho.

Se presentan en fin, situaciones que deben ser objeto de ocupación y preocupación como las siguientes:

El incremento de los hogares uniparentales y de jefatura femenina; familias que quieren pero no pueden atender a sus hijos y que con frecuencia los entregan a familias norteamericanas; familias que pueden hacerse cargo de ellos, pero no quieren; menores que son expulsados solos, sin sus familias; el incremento de los menores transfronterizos denominados también “de circuito”, con una larga trayectoria de intentos para internarse en el país vecino con el fin de desempeñarse en actividades marginales; un número creciente de niñas y niños, hijos de trabajadoras de las maquiladoras, sin acceso a instituciones de cuidado y educación inicial.

Todos ellos, enfrentados a riesgos por su alto grado de vulnerabilidad, entre los que destacan el maltrato, el abandono temporal, los accidentes, la propensión a las adicciones y, cada vez más, al abuso sexual, el tráfico, la pornografía y la prostitución. En el fondo de ello, enfrentados a una violación de muchos de los derechos que la Leyes consagran en favor de todas la niñas y niños de México.

Se trata de problemáticas muy complejas, muchas de ellas aún insuficientemente estudiadas, que reclaman acciones convergentes del gobierno y de los sectores sociales que actúan en favor de los menores a lo largo de la franja fronteriza; así como una mayor comprensión y cooperación de las autoridades norteamericanas de los estados fronterizos con México, bajo la premisa de que el problema tiene que asumirse como algo concerniente a los dos países, no sólo al nuestro.

Hoy, gracias a una investigación reciente⁴ que realizó el DIF Nacional con el apoyo del UNICEF, se sabe de la dimensión, características y profundidad del fenómeno a nivel nacional, y señaladamente de esta Franja Fronteriza del norte del país, de los menores en situación de calle en una buena medida provenientes de estados y localidades del interior de la república que vienen a sumarse en la frontera al problema de los propios menores migrantes y repatriados y que en una importante proporción constituyen parte de lo que se ha denominado como menores de circuito, entendiéndose por éstos, a aquéllos que reiteradamente se internan de manera no autorizada al vecino país para desarrollar en él, algún tipo de actividad informal.

En virtud de dicho diagnóstico se sabe por ejemplo, que en las principales ciudades fronterizas existen alrededor de 15 mil niñas y niños, desarrollando en las calles y otros espacios públicos, diversas actividades laborales informales, lo cual representa el 13% de la problemática a nivel nacional; y que, casi en un 50%, se trata de menores que residen en Baja California, es decir Tijuana, Mexicali y Ensenada. El Estudio también señala que por cada niña trabajando hay dos varones y que una quinta parte de los menores tiene menos de 6 años de edad

Se conoce igualmente que hay ciudades como Tijuana, Ensenada, Ciudad Acuña, Nogales y Nuevo Laredo, en las que el fenómeno de los menores migrantes de otras entidades del país, esta estrechamente vinculado a la problemática general de los menores fronterizos.

En dichos centros de población se tiene por ejemplo que la relación es de uno a uno entre los originarios de los estados fronterizos correspondientes, con los provenientes de otras entidades. O bien, que el fenómeno tiene en la frontera, un fuerte componente indígena que llega a un 25% del total, casi el doble del promedio de las 100 ciudades consideradas en el Estudio; y que, de ese porcentaje, una tercera parte proviene de Oaxaca, el 16% del Estado de México y el 6% de Guerrero.

Así mismo, dicho Estudio arroja otra información valiosa como la siguiente: que sólo puede considerarse a menores “de la calle” a un 10% de las niñas y niños trabajadores de la Frontera, ya que el 90% restante mantiene lazos con

⁴ Véase: *Estudio de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 1000 ciudades*. DIF-UNICEF, 1999.

algún tipo de familia -nuclear, uniparental o extensa-; y que una cuarta parte de estos niños vive en hogares con presencia de sólo uno de los padres; que 3 de cada 5 se encuentran actualmente estudiando en algún grado entre la primaria y la preparatoria; y que de los que han dejado la escuela, hasta en un 45% lo han hecho por problemas económicos, familiares o por necesidades de trabajo.



6. Propósito y Objetivos

A partir del diagnóstico anterior, pero sobre todo con fundamento en los principales puntos de acuerdo de la reunión de Tijuana que anteriormente se mencionaron fue que, entre 1997 y 1999, se fueron configurando y depurando los presentes Fundamentos para el Establecimiento de un Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos con las aportaciones de las diferentes dependencias y entidades a nivel federal, estatal y municipal.

De acuerdo con ello, se estableció como su propósito fundamental el siguiente:

- **Generar, con el concurso de las dependencias y organismos de orden federal, estatal y municipal y con las iniciativas provenientes de la sociedad civil, las condiciones para articular y dirigir bajo un enfoque de integralidad y complementariedad, las acciones que, con el fin de prevenir y atender la problemática de los menores fronterizos, vienen realizando desde sus respectivos ámbitos de competencia, a efecto de mejorar la calidad y calidez en los servicios que despliegan en favor de ese grupo infantil de la población en condiciones extremas de adversidad.**

Conforme a lo anterior, se derivaron en el marco de este Proyecto cinco objetivos fundamentales:

- **Asegurar la repatriación ordenada y segura de los menores, con apego al marco jurídico de la relación bilateral y con pleno respeto a sus derechos.**
- **Proveerles de atención integral de manera transitoria mediante apoyos en alojamiento, alimentación, cuidado a la salud y canalizaciones especializadas, en caso necesario (adicciones, conflictos con la ley, atención psicológica, derecho familiar, etc.)**
- **Apoyarles en la ágil, oportuna y segura localización y búsqueda de familiares; así como en la reintegración de dichos menores a sus familias y comunidades de origen.**
- **Incidir, conjuntamente con los referentes locales de las dependencias y organismos incorporados al Proyecto, en la generación de condiciones para desalentar la migración infantil, a través de acciones preventivas y afirmativas.**
- **Contribuir a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos, conforme a las garantías y prerrogativas que en favor de los niños y las niñas en general y en particular de los migrantes y repatriados, consagran en su favor la Constitución, las Leyes Mexicanas, los Tratados Internacionales y los Convenios Bilaterales en la materia.**



7. Líneas de Estrategia

En la perspectiva de dar cumplimiento al propósito y objetivos planteados, la estrategia global de estos Fundamentos para el Establecimiento de un Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos y que han sido la principal directriz del Proyecto se orientan, por una parte, a la construcción de opciones regionales viables para el arraigo de los menores en su comunidad de origen, dirigidas al mejoramiento de la familia en su conjunto, con acciones de prevención, información y orientación sobre los riesgos potenciales que significaría para los menores, el internarse en territorio estadounidense de manera no autorizada; y por otra, a la consolidación de los mecanismos pertinentes que incidan en una repatriación segura y ordenada del menor migrante y repatriado, garantizando el respeto de sus derechos, su integridad física y emocional, así como su reintegración familiar y comunitaria.

Conforme a ello, desde 1998, el Proyecto quedó perfilado en las siguientes cinco grandes líneas de estrategia:

1. Fortalecimiento de la Red de Albergues de Tránsito para Menores Migrantes y Repatriados.

A través de esta línea se buscó desde un principio, articular los diferentes albergues que en alguna medida ya venían operando en la Zona Fronteriza para atender a este tipo de menores; e incidir en la posterior promoción y construcción de este tipo de albergues, buscándose paulatinamente su especialización en favor de los mismos.

Así mismo, se ha buscado con ella avanzar en la integralidad de los servicios que a través de ellos se proporcionan en las materias de alojamiento, salud, alimentación, vestido, orientación jurídica, psicológica y en materia de derecho familiar; y, en su caso promover las canalizaciones correspondientes en casos extremos de problemáticas de adicciones, conflictos con la Ley, entre otras.

Se trata de una de las intervenciones iniciales contempladas en el Proyecto para atender la situación emergente del menor, tanto por lo que se refiere a su detección en el proceso de migración para aquéllos que no lograron cruzar la línea fronteriza, como por lo que toca a su repatriación o deportación.

En ambos aspectos se busca con este eje estratégico acrecentar la calidad y calidez ofrecidos por los albergues y ampliar sus coberturas, bajo la consideración de que la estancia de los menores en dichos centros se limite exclusivamente al tiempo que les tome a los DIF municipales y estatales y a otras autoridades competentes, localizar a sus familiares para incidir en la adecuada reintegración a esos núcleos.

Cabe señalar que desde un principio se ha buscado, particularmente en esta línea, asegurar el espacio a las organizaciones privadas con experiencia en el albergamiento de este tipo de menores para aprovechar sus capacidades, experiencias e iniciativas.

Con estas acciones de internamiento temporal, se ha pretendido proteger a los menores albergados, de los múltiples riesgos que representa para ellos el propio entorno fronterizo, entre otros, los accidentes, las adicciones, el abuso sexual, el tráfico, la prostitución y pornografía infantiles.

2. Promoción, Protección y Defensa de los Derechos del Menor Migrante y Repatriado.

Se trata de una línea que se introdujo en el Proyecto en la perspectiva de contribuir a la integridad física y emocional de estos menores, mediante el impulso al desarrollo de campañas permanentes de difusión sobre los derechos de los menores migrantes y repatriados, lo mismo de manera preventiva, en los principales estados de origen, que en los propios puntos fronterizos del norte de México; y, desde luego, en las principales comunidades receptoras de estos menores en los Estados Unidos, a través de los consulados mexicanos en ese país.

A través de esas campañas permanentes se estaría buscando incidir en una sensibilidad social creciente frente al fenómeno, en una corresponsabilidad compartida entre el gobierno, la sociedad y las familias, y en definitiva, en fincar las bases que den paso a una cultura de los derechos del menor y en particular de éstos que real o potencialmente se enfrentan a los mayores riesgos.

3. Diseño e Instrumentación de un Sistema Único de Información sobre Menores Migrantes y Repatriados.

A través de este eje que tiene como fin primario agilizar la búsqueda y localización de los familiares del menor para su reunificación con ellos; con él se ha buscado por una parte dar uniformidad a los diferentes instrumentos para recabar información sobre el menor que venían siendo utilizados por las diferentes dependencias y organismos que trabajan en torno a estos problemas; y por otro, equipar con tecnología de punta a los sistemas DIF municipales de la frontera, integrándolos dentro de una red operada a nivel central y compartida por las dependencias y organismos públicos participantes.

Así mismo, incidir en un sensible abatimiento de los costos que representa la localización de los familiares del menor; pero sobre todo, disponer de una información sólida que permita conocer las trayectorias laborales, escolares y familiares de esos menores y garantizar su debido seguimiento en el traslado hacia sus comunidades de origen y una vez reintegrados a

ellas, en su caso, sobre la reincidencia en procesos migratorios hacia la Frontera Norte.

En última instancia y debido a la riqueza de la información proporcionada por el Sistema sobre cada menor, pudiera éste fungir como una herramienta auxiliar para introducir en su entorno, aquellos elementos preventivos y las medidas afirmativas que le hagan desistir de nuevos intentos de migración y le arraiguen en su comunidad a partir de los apoyos que le puedan ser brindados a él y a sus familias.

4. Procesos Expeditos de Reintegración Familiar y Comunitaria.

A través del establecimiento de acuerdos y procedimientos locales, interestatales e interinstitucionales, en cada una de las ciudades de ejecución del Proyecto, para el traslado de los menores hacia su lugar de origen, se busca incidir en una tarea compartida respecto a las responsabilidades, procedimientos y costos que implica dicha reintegración.

Lo más importante de esta línea estratégica tendrá que traducirse en procedimientos de reintegración dignos, seguros y apegados a derecho, a partir de la responsabilidad que a cada instancia corresponde durante el traslado y en el momento de la propia reinserción familiar.

5. Desaliento a la Migración de Menores hacia la Frontera Norte.

Vinculada a la difusión de riesgos potenciales y de derechos del menor, con esta línea se pretende incidir en las comunidades de origen en la generación interinstitucional de capacidades individuales y familiares mediante acciones afirmativas en salud, educación, empleo y en general de oportunidades para la vida, que prevengan los procesos migratorios hacia el norte y en particular, de los menores a los 18 años.

Ello, bajo la premisa de entender y abordar el problema en toda la complejidad que le caracteriza y que indisolublemente se encuentra vinculado a causas estructurales y de pobreza.



8. Avances

REUNIÓN DE TIJUANA (PERIODO 1996-1997).

Conforme a los principales puntos de acuerdo que se mencionan en la parte de antecedentes, derivados de la Primera Reunión Interinstitucional en esa ciudad realizada a fines de 1996, las instancias participantes en el Proyecto comenzaron a realizar un despliegue de acciones con un mayor grado de articulación entre ellas.

Entre las primeras, cabe señalar el consenso que se tuvo en el nivel central del Gobierno Federal, a través de diferentes reuniones del comité técnico respectivo, para perfilar las tareas de inmediata resolución, como en lo que toca a las reuniones en el ámbito local para iniciar en cada uno de los centros poblacionales contemplados hasta ese momento para la ejecución del Proyecto, -en los municipios de Ciudad Juárez, Chih., Matamoros, Tamps., Nogales, Son. y Tijuana, B.C.- la conformación de comisiones interinstitucionales locales, en las que los referentes estatales y locales de las instancias federales, pudieran acceder a un espacio en el cual, acordaran conjuntamente la articulación integral de sus esfuerzos.

En ese cometido fue fundamental la participación de los cuatro consulados mexicanos de la SRE, limítrofes a las ciudades señaladas (respectivamente, El Paso y Brownsville del estado de Texas, Nogales, Arizona y San Diego California), de las delegaciones regionales y locales del INM, y de los DIF estatales y municipales correspondientes; dichas instituciones durante el año de 1997, lograron formalizar la constitución de las cuatro comisiones interinstitucionales locales y convocar a las mismas, a otras instancias locales de gobierno y a organismos de la sociedad civil que venían desarrollando acciones en favor de este grupo de menores.

De esa manera, las dependencias participantes mencionadas, junto con el UNICEF, comenzaban a atender esta prioridad que derivaba del Programa de Cooperación del Gobierno de México con ese Organismo Internacional. Unos y otros se incorporaron activamente desde el arranque del Proyecto para contribuir a mitigar las graves y agudas problemáticas que, tanto en sus procesos de migración hacia el norte, como en lo que toca a su repatriación o deportación, padecen miles y miles de niñas y niños mexicanos.

Parte importante de la participación de los organismos privados, fue la incorporación paulatina de albergues de tránsito para la atención especializada de los menores migrantes y repatriados ya que para ese año lograron integrarse un total de tres albergues auspiciados por ONG's, dos de Ciudad Juárez y otro de Tijuana, a los que por parte de los DIF municipales se venían operando en Matamoros y Ciudad Juárez.

Cabe señalar que para la habilitación de este último, se contó con un importante apoyo financiero del UNICEF, a efecto de que dispusiera de un área específica dentro del mismo, para la atención exclusiva de este grupo de menores.

Adicionalmente y también con recursos provenientes de la cooperación con dicho Organismo Internacional se apoyó desde ese año, la construcción del Centro de Atención a Menores Fronterizos (CAMEF), en el municipio de Matamoros, la cual fue concluida a mediados de 1998.

Conforme a lo anterior, al finalizar 1997, los albergues integrados a la red sumaron un total de cinco, habiendo sido Nogales la única ciudad que en este inicio no logró disponer de un albergue específico para la atención de estos menores.

A unos y a otros, es decir tanto a los públicos como a los privados logró persuadirse por parte del DIF Nacional, de especializarse paulatinamente en la atención de este grupo de menores, habiéndose dado lugar a la incipiente generación de una red de albergues que al siguiente año habría de completarse.

Lo más importante es que por iniciativa del DIF, se comenzaron a perfilar los servicios básicos que en ellos debiera ofrecerse de manera temporal, entre otros, alimentación, atención de la salud, ayudas en caso necesario para ropa y transporte, asesoría jurídica y psicológica y canalizaciones especializadas, de ser requeridas éstas.

Por otra parte, con la colaboración de los organismos participantes, se estuvo en posibilidad de iniciar la recopilación y análisis de los diversos instrumentos de información que venían siendo utilizados por cada uno de ellos, respecto a los datos de los menores y sus familias, con el propósito de buscar hacia adelante, una homogeneidad mínima en los mismos, que los hiciera funcionales dentro de un Sistema Único de Información para ser compartido por dichos organismos.

Así mismo, en algunas ciudades se comenzó a dar cumplimiento a otro de los acuerdos de Tijuana, referente al impulso de procesos permanentes de capacitación a cuerpos de seguridad pública para la atención y protección de menores repatriados, migrantes y en situación de calle; sobre esta acción se logró avanzar particularmente en Cd. Juárez y Matamoros por iniciativa de los DIF municipales de esas localidades y en estrecha coordinación con los respectivos sistemas estatales.

De esa manera se ha avanzado en la línea de difusión de riesgos y derechos del menor fronterizo, en una primera instancia frente a esta importante institución de la policía, la cual mantiene un frecuente contacto con ellos.

Adicionalmente se avanzó por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1996 y 1997, ya que a través de 9 consulados ubicados en las ciudades estadounidenses de la frontera con México, logró atender a 10 mil 236 menores en sus procesos de repatriación; en tanto que el Instituto Nacional de Migración hizo lo propio en el año de 1997, participando en 17 mil 954 eventos de repatriación de menores mexicanos.

REUNIÓN DE MATAMOROS (PERIODO 1998-1999).

A partir de esos logros iniciales, UNICEF y DIF realizaron la convocatoria para una segunda reunión que habría de realizarse a fines de 1997, en la ciudad de Matamoros, Tamps., con fines de evaluar dichos avances en el marco del Proyecto y de perfilar las tareas hacia adelante.

Adicionalmente a los organismos que habían participado en Tijuana se sumó en Matamoros el Consejo Nacional de Población (CONAPO), lo cual significó un invaluable apoyo en virtud de la sólida información y los diversos estudios de que dispone para profundizar en el conocimiento de la problemática de los menores migrantes y repatriados, principalmente, a partir de las Encuestas sobre la Migración en la Frontera Norte de México que ha venido realizando desde marzo de 1993. De esa manera el Proyecto adquiriría mayor solidez en lo que corresponde a sus diagnósticos respecto a la propia Zona Fronteriza, pero también por lo que toca a acceder a un esquema geográfico de la migración de otros estados del interior, para eventualmente poder incidir con medidas preventivas en las poblaciones y comunidades de origen de los migrantes y, en definitiva, en el diseño de políticas cada vez más cercanas a la dimensión de este fenómeno.

Fue en esa reunión cuando por primera vez se estimó la pertinencia de invitar a ella, a algunas autoridades locales de los estados fronterizos del país vecino habiéndose buscado con ello, intercambiar y conocer las visiones y la forma en que del otro lado de la frontera se venía trabajando frente al problema.

Derivado de lo anterior y, sobre todo de la riqueza de puntos de vista que se expresaron, en el transcurso de dicha reunión, surgieron otros importantes acuerdos a través de los cuales se lograron perfilar, con una mayor precisión e integralidad, las acciones dirigidas a los menores migrantes y repatriados desde los Estados Unidos. Dentro de éstos, destacaron los siguientes:

- La incorporación a las acciones de este Proyecto, de otras siete ciudades. De esa manera, a Tijuana, Ciudad Juárez, Nogales y Matamoros se sumaron Mexicali, Ojinaga, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Agua Prieta, Nuevo Laredo y Reynosa. Cabe mencionar que en dicha reunión se contó

también con la participación de representantes del ámbito estatal y municipal, de las dependencias que conforman el Proyecto, ubicados en dichas ciudades que recién se incorporaban al mismo.

- En ese marco, se adoptó la decisión de conformar las 7 comisiones interinstitucionales locales en las ciudades que se estaban incorporando al Proyecto, a través de las cuales se estaría potenciando la suma de esfuerzos, recursos, experiencias y capacidades de las instituciones participantes en el mismo a nivel federal, junto con aquéllas que a nivel local se venían realizando, y que pudieran hacerse converger de algún modo para la atención a este grupo infantil en riesgo.
- Por otro lado y en la perspectiva de buscar una formalización de los esfuerzos e iniciativas que ya se venían realizando en favor de los menores fronterizos, fue en Matamoros donde logró suscribirse por parte de las instituciones participantes, un Programa de Colaboración e Intercambio de Información respecto de esa problemática.

Fueron los acuerdos que ya se habían alcanzado en Tijuana y éstos obtenidos de la reunión de Matamoros, los que permitieron acuerpar al Proyecto en las cinco grandes líneas estratégicas que se mencionan en el capítulo anterior y que le irían dando una fisonomía definida.

En ese sentido derivado de la reunión de Matamoros fue posible conformar seis comisiones locales en las ciudades fronterizas que se incorporaron a él y que fueron las de Cd. Acuña y Piedras Negras en el Estado de Coahuila, Ojinaga en Chihuahua, Agua Prieta en Sonora, y Nuevo Laredo y Reynosa en Tamaulipas; restando sólo por instalarse, en la actualidad, la correspondiente a la ciudad de Mexicali, B.C.; comisiones que, sumadas a las cuatro que ya se habían creado con anterioridad en las ciudades inicialmente contempladas, sumaron un total de diez.

Es indudable que la convocatoria del Proyecto surtió un efecto positivo en su integración plural, como da cuenta el hecho de que, adicionalmente a la participación de las instituciones oficiales, se haya sumado un ingrediente muy importante de participación de diversas ONG's que convergen en la atención de los menores fronterizos y repatriados.

Esta suma de esfuerzos, recursos, experiencias y capacidades de diversas instancias públicas y privadas, sin duda ha representado un valioso activo para la atención de los menores migrantes y repatriados al permitir, por una parte, proporcionar en el ámbito local, servicios con un mayor grado de integralidad que ninguna de ellas por sí sola, estaría en condiciones de brindar. Por otro lado, dar una mayor congruencia y racionalidad al paquete de servicios señalados, que se proporcionan en los albergues; a la localización de familias y apoyo económico para la reintegración comunitaria y social del menor. Se avanzó con ello, en evitar la duplicidad de acciones y ofrecer servicios integrales, más articulados y con mayor grado de complementariedad.

De ahí la importancia de la reunión de Matamoros ya que como producto de ella y sobre todo de la instalación de las comisiones, fue posible la integración formal de una Red de Albergues cada vez más especializada en la atención de dichos menores, constituida en la actualidad por un total de 18, once de ellos pertenecientes a los DIF municipales y siete a organizaciones de origen privado, mismos que se encuentran establecidos en las once ciudades en que opera el Proyecto.

De este total, la incorporación de 13 corresponde al periodo 1998-1999: cuatro de la iniciativa privada y nueve pertenecientes a los DIF estatales o municipales respectivos. Resalta en este hecho el esfuerzo realizado por los DIF municipales de Agua Prieta y Nogales en el estado de Sonora, que durante 1998 destinaron importantes recursos para la construcción, habilitamiento y operación, de sendos albergues especializados para la atención de este grupo de menores.

Cabe señalar que una vez incorporados los albergues al Proyecto, con recursos de la cooperación con el UNICEF, y en coordinación con los sistemas DIF estatales y municipales respectivos, fue posible proporcionarles a algunos de estos albergues, apoyos económicos que fueron empleados en la adquisición de equipo propio de éstos, con lo que se procuró fortalecer su disponibilidad de recursos y con ello, elevar el nivel de atención de dichos establecimientos.

En suma, con la incorporación de los 18 albergues al Proyecto -mismos que se encuentran distribuidos en las once ciudades-, se cuenta con la infraestructura básica para atender temporalmente, de manera coordinada

con el resto de instancias participantes en cada una de las ciudades, a los menores migrantes y/o repatriados.

Esa capacidad que se ha ido incrementando, se ha reflejado en el hecho de que durante 1998 fue posible atender, dentro de los 18 albergues integrados a la Red, a 8 mil 560 menores repatriados, del total de los 12 mil 506 que fueron devueltos por los consulados durante ese año, porcentaje equivalente al 69%; y que para el año de 1999, se haya atendido a un total de 8 mil 36 menores en los albergues de tránsito, de los 14 mil 59 que fueron repatriados según cifras de la SRE.

También dentro de esta línea de estrategia y en cumplimiento con los acuerdos interinstitucionales derivados de la Reunión de Matamoros, el DIF Nacional y el UNICEF, en coordinación con la Casa YMCA del Menor Migrante de Tijuana realizaron en Cd. Juárez, a inicios del mes de agosto de 1999, la Primera Reunión de la Red de Albergues de Tránsito para Menores Repatriados, con el propósito de avanzar en la homologación de criterios para su atención en la etapa de albergue.

De dicha reunión se desprendieron otros acuerdos, entre ellos, el de establecer los canales de comunicación adecuados entre los albergues ubicados en las diferentes ciudades, así como con el resto de las dependencias participantes, para promover el intercambio de experiencias operativo-administrativas y eficientar la atención dirigida a estos menores; avanzar en la formulación por parte del DIF Nacional, de un Modelo de Atención Unificado para estos menores, que fue puesto a la consideración y consenso de las dependencias participantes, en la Tercera Reunión Nacional de Evaluación que tuvo lugar en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en diciembre de 1999; así como el compromiso, igualmente por parte del DIF Nacional, de concluir el proceso de diseño e instrumentación del Sistema Único de Información sobre Menores Migrantes y Repatriados.

Por lo que respecta a este Sistema, es de señalarse que en el periodo se obtuvieron avances significativos, todos ellos gracias al apoyo que sobre esta línea continuó proporcionando el UNICEF.

Con recursos aportados por dicho Organismo fue posible equipar a los 11 DIF municipales fronterizos con equipo de cómputo de avanzada tecnología

para facilitar en una primera instancia los registros de la información sobre los menores atendidos, tanto de aquellas niñas y niños migrantes captados por el propio DIF que no lograban cruzar la frontera, como de aquéllos otros directamente entregados a su custodia por las delegaciones locales del Instituto Nacional de Migración.

Mientras tanto, a nivel central se avanzaba en dos vertientes complementarias de la anterior: la conformación de la cédula única de información que habría de ser la base del Sistema Único de Información y en el propio diseño de éste; en todo esto fue igualmente definitiva la ayuda del UNICEF, ya que gracias a su apoyo se pudo contar con los equipos de hardware y el software, indispensables para su funcionamiento, proceso en el cual se contó en un inicio con la asistencia técnica del CONAPO, misma que habría de ser complementada por la Subdirección de Informática del SNDIF, en meses subsecuentes.

Fue también durante este periodo cuando por parte del DIF comenzaron a asignarse a través de los sistemas DIF estatales, recursos para los DIF municipales etiquetados exclusivamente para respaldar en caso necesario a los menores migrantes y repatriados en sus procesos de traslado hacia sus comunidades de origen.

Por su parte, el Instituto Nacional de Migración, considerando los eventos de repatriación de menores mexicanos desde los Estados Unidos en forma ordenada y segura, ya sea que fueran solos o acompañados por algún familiar, ha venido observando un drástico incremento en sus cifras de atención que sumaron un total de más de 156 mil menores en el periodo 1998-1999; es decir, 48,336 menores para el año de 1998; y 108,571 en 1999.

REUNIÓN DE HERMOSILLO (ENERO-JULIO DEL 2000).

A partir de los logros que se mencionan y con el propósito de evaluarlos de manera interinstitucional se convocó en diciembre de 1999, a una tercera reunión en Hermosillo, Sonora, a representantes públicos y privados que ya estaban incorporados al Proyecto, pero también a representantes de sistemas

DIF de 9 estados, caracterizados éstos porque, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población, se caracterizan por ser de tradición migratoria, es decir, a representantes de Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas.

De dicha reunión, derivaron también acuerdos importantes, entre otros:

- Incidir para garantizar la continuidad y permanencia del Proyecto por el tiempo que resulte necesario;
- Instrumentar y consolidar con los ajustes necesarios al Sistema Único de Información sobre Menores Migrantes y Repatriados;
- Incorporar de manera formal a la Cámara Nacional de Autotransporte, Turismo y Pasaje y de ser posible a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los procesos de traslado y reintegración familiar de los menores;
- Formalizar los compromisos y acciones que en el marco del Proyecto ya se venían realizando por parte de los diferentes organismos públicos, con énfasis en aquéllos desplegados por la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios y del Instituto Nacional de Migración, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Sistema Nacional DIF; y
- Diseñar e intensificar la campaña permanente de protección, defensa y difusión de los derechos de los menores migrantes y repatriados.

De acuerdo con lo anterior, se está trabajando sobre diferentes elementos que conllevarán a fortalecer la operación del Proyecto. Lo que sin duda, aunado a las acciones que ya se vienen realizando, forman parte sustancial de estos Fundamentos para el Establecimiento de un Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos.

El primero tiene que ver con el proceso de concertación que se ha dado y que está a punto de concluir para la próxima suscripción del Convenio de Coordinación y Colaboración entre el SNDIF, el INM y la SRE, con los 5 gobiernos estatales de la Frontera Norte, para formalizar las acciones que ya

se vienen desarrollando en el marco del mismo y asegurar de esa forma su debida continuidad y permanencia.

Así mismo, con la formalización que ya está en puerta, de un convenio con la Cámara Nacional de Autotransporte, Pasaje y Turismo, a efecto de disminuir los costos de los traslados.

Es de destacarse que en lo que se refiere a la atención de los menores en albergues, se han atendido a un total de 5 mil 475 menores en el periodo enero-julio del 2000, lo que representa el 68% de los que se atendieron a lo largo de 1999. Así mismo que por parte del Instituto Nacional de Migración, en el mismo periodo, haya participado en 85,399 eventos de repatriación de menores.

Con relación a la línea estratégica sobre el traslado de menores a su lugar de origen, pueden consignarse también avances significativos. Cabe señalar que el DIF Nacional ha continuado contribuyendo con algunos apoyos económicos a los DIF municipales integrados al Proyecto, para que éstos solventen, en los casos en que así se requiera, los pasajes de los menores desde el albergue en que se encuentren hasta su comunidad de origen; recursos que vienen a sumarse a aquéllos otros que, con ese mismo propósito destinan los consulados mexicanos de la SRE.

Aunque dichos recursos que aplica el DIF Nacional no son muy cuantiosos, lo importante es que desde 1998 han apoyado para este propósito a los DIF municipales y que en ejercicios subsecuentes destinó cantidades crecientes a dichas instancias municipales, que ya habían conformado su comisión interinstitucional local, en virtud de que se ha considerado a este mecanismo, como una base importante para garantizar el eficiente desempeño interinstitucional hacia este grupo de menores.

En este sentido, es de destacarse que con el financiamiento del DIF Nacional a los municipios en que opera el Proyecto en la Frontera Norte, fue posible también, además de los traslados de menores, apoyar con gastos en materia de equipamiento a algunos albergues públicos y privados que integran la red de albergues, acción con la que se busca contribuir al mejoramiento de la atención brindada por cada una de estas instancias.

Por otro lado, y vinculado a las restantes vertientes estratégicas del Proyecto, sobre la protección y defensa de los derechos de los menores migrantes y repatriados, para orientar y garantizar una atención apegada a derecho tanto en los albergues, como en el proceso de traslado, con la ya próxima publicación de una guía jurídica que contendrá las principales orientaciones sobre el marco legislativo en vigor, el cual debe ser de plena observancia en la asistencia proporcionada a estos menores.

Ello, en el marco de una campaña en la franja fronteriza que será apoyada mediante spots televisivos y radiofónicos, con mensajes de sensibilización dirigidos a los propios menores y a la comunidad en general, en las televisoras y radio locales. Así como con la publicación de cartillas que se prevé sean entregadas a cada menor por las instancias que los atienden, las cuales contendrán una breve síntesis de sus derechos, el directorio de instituciones de atención en la Frontera Norte, y un resumen con la información sobre las principales interrogantes e inquietudes que expresan estos menores al ser atendidos en los albergues.

Con relación a la instrumentación de acciones preventivas en los estados de origen que fueron convocados a la reunión de Hermosillo, se han registrado algunos avances en esta línea, principalmente en lo que se refiere al trabajo comunitario desarrollado por los DIF estatales de las entidades de origen, orientado a sensibilizar a las familias de las niñas y los niños que potencialmente se encuentran en proceso de emigrar hacia los Estados Unidos y ofrecerles un paquete básico de servicios a través del Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PAMAR), así como en una participación más activa por parte de dichos sistemas estatales, en el seguimiento de los menores migrantes y repatriados en el proceso de traslado y entrega a sus familias en sus comunidades de origen.

Para acceder a la etapa de instrumentación del Sistema Único de Información sobre Menores Migrantes y Repatriados de manera integral, sólo restaba asegurar el enlace a través de Internet de las ciudades incorporadas al Proyecto (contratar el servicio); así como una capacitación, dirigida al personal que estaría a cargo de la captura de datos de los menores migrantes y repatriados, atendidos por las dependencias que participan en él.

Ambas acciones se llevaron a cabo durante el primer semestre del presente año, en una primera etapa en lo que se refiere a la capacitación al personal de los DIF estatales y municipales incorporados al Proyecto, así como a los restantes 26 DIF estatales, estos últimos que estarán participando en los procesos de seguimiento al traslado y entrega del menor a su familia; previéndose una segunda, en la que se incorpore a la capacitación en la operación del Sistema a personal operativo de las otras dependencias participantes.

En cuanto al enlace con internet, gracias al apoyo de los DIF estatales hoy se encuentran incorporados 9 de los 11 DIF municipales los que a través de esa vía han iniciado ya el registro formal de los menores, lo que permite un sensible abatimiento en los costos que implica la localización de sus familiares y el seguimiento al propio proceso de traslado de los menores.

En este sentido es importante destacar el compromiso mostrado por los DIF estatales y municipales, para contribuir en la sistematización de la información de los menores atendidos, lo que permitirá en breve, profundizar en el conocimiento de la problemática de este grupo de menores e incidir con políticas de asistencia cada vez más integrales tanto para atender a los menores que ya se encuentran inmersos en la migración, como para prevenir y desalentar el fenómeno en las comunidades de origen con mayores niveles de incidencia.

En ese cometido resulta importante dentro del Sistema, la cédula única de identificación que fue elaborada con las aportaciones y consenso de las dependencias participantes, lo que permite hacer más expedita la localización y la reintegración de los menores a sus familias y comunidades de origen; ubicar sus datos generales tales como procedencia, relación familiar, problemáticas particulares que presentan y origen de sus familiares; y, en general, contar con información para una eventual reorientación de las acciones.

Lo más importante es que con el Sistema de Información ya operando en una primera etapa, se abre la posibilidad y existe ya el compromiso para ello, de que los otros organismos participantes en el Programa, señaladamente, la SRE, el INM y el CONAPO se incorporen a la brevedad, para potenciar aún más las posibilidades que ofrece para todos.

Otro hecho que da cuenta del potencial de las instancias de coordinación a nivel local lo ha representado el que en la atención a menores fronterizos que han presentado problemas de adicciones, los Centros de Integración Juvenil, a través de sus unidades operativas instaladas en las ciudades de Mexicali, Tijuana y Ciudad Juárez, hayan atendido con el tratamiento respectivo, a un total de mil 189 menores, en lo que lleva de operación el Proyecto.

Así mismo que, por parte del Instituto Nacional Indigenista se hayan realizado importantes acciones coordinadas con las otras dependencias que principalmente se traducen en la recepción y traslado a sus familias y comunidades de origen, de menores indígenas repatriados, por el Instituto Nacional de Migración y los consulados mexicanos; en la traducción y emisión en audiocasete a las lenguas indígenas, purépecha, mixteco, tlapaneco, náhuatl, mazahua y rarámuri de las cédulas de registro que realiza el Consulado General de México en El Paso, Texas.

Adicionalmente, ha apoyado a distintos albergues incorporados a la red, con traductores indígenas para llevar a cabo la entrevista a los menores migrantes y repatriados que sólo hablaban alguna lengua indígena; así mismo, proporcionó a las diversas dependencias participantes en la atención de este grupo de menores, la publicación titulada "Qué Lengua Hablas", la cual ha sido una útil herramienta para identificar la lengua indígena de los menores atendidos.



9. Perspectivas

Los antecedentes y los resultados que se consiguen en capítulos anteriores en cada una de las líneas de estrategia que se han conformado a partir de la ejecución del Proyecto Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos, colocan a los organismos públicos y privados que de él forman parte, ante la posibilidad de institucionalizarlo; particularmente al darse concreción al Convenio de Coordinación y Colaboración que habrán de suscribir.

Ese —el de la institucionalización de un Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos— se constituye precisamente en el reto inmediato y su formalización si duda, en el primer paso de otros que tendrán que darse como consecuencia de lo anterior, habida cuenta que como ya se señalaba, debe convertirse en una estrategia que vaya más allá de lo coyuntural, en virtud de que las situaciones que pretende resolver, si bien son de tipo emergente, derivan en definitiva, de causas estructurales y de pobreza cuya reversión necesariamente tiene que ser contemplada en un horizonte de largo aliento.

De ahí que un fenómeno como éste de los menores fronterizos requiera de una necesaria continuidad en las acciones interinstitucionales que ya se han emprendido y que arrojan resultados satisfactorios, si se les considera a la luz del poco tiempo que tienen de haber arrancado.

Por eso, porque esta problemática seguirá siendo de indudable actualidad, y parte importante de la agenda social, resultará imperativo por un lado, que el presente Programa que se está proponiendo, tenga el reconocimiento que le corresponde en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en alguna de las categorías previstas para los diferentes programas que en él se contemplen, ya sea como un Programa Especial por tener como sujeto de atención a un grupo de población vulnerable, o bien, como un Programa Regional por estar circunscrito a una determinada área geográfica del país; y siempre sin perder de vista que lo que ocurre a estos menores en la franja fronteriza del norte no es, sino en esencia, el reflejo de las carencias económicas y falta de oportunidades en otros estados y centros de población no fronterizos.

Ese reconocimiento como Programa Interinstitucional en el Plan Nacional de Desarrollo, y/o eventualmente su formalización por Acuerdo o Decreto Presidencial es otra de las tareas inmediatas; como lo será también involucrar con un grado cada vez mayor de corresponsabilidad a las autoridades estatales y locales, en particular de aquellas entidades, centros de población y localidades caracterizadas por contar con altos índices de migración hacia el norte del país o hacia los Estados Unidos, asegurando los espacios más idóneos para que la sociedad civil participe en ese esfuerzo.

Pero la institucionalización de este Programa implicará sin duda también y de manera muy importante, que a partir del año 2001 las diferentes dependencias participantes contemplen para ejercicios subsecuentes, las correspondientes previsiones presupuestales para ser ejercidas en el marco del mismo.

Si como es previsible en el corto plazo seguirán presentándose restricciones financieras, será necesario para éste y seguramente para otros programas, recurrir en mayor medida a las oportunidades que ofrece la cooperación internacional, sobre todo porque en el asunto de la migración en general y de los menores en particular, todos los países deben asumir la parte que les corresponde en la solución de este problema que rebasa fronteras y hemisferios.

Por ello será necesario, adicionalmente al financiamiento y la asistencia técnica que el UNICEF ha brindado generosamente para este Proyecto –y que como

se señaló, ha fungido como un importante detonador— explorar y recurrir al apoyo de otras organizaciones internacionales igualmente interesadas en el abordaje de problemas como éstos, desde una perspectiva global, como puede ser el caso de la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los Bancos Mundial e Interamericano de Desarrollo, entre otros.

A nivel bilateral y desde el punto de vista del financiamiento, la asistencia técnica y los apoyos a México, pudieran concretarse incluso en el mediano plazo, mediante respaldos especiales dentro del Tratado de Libre Comercio, pues si para los socios comerciales de México, la migración de nuestros connacionales parece convertirse en un problema de seguridad nacional, las solas medidas persecutorias como está visto no parecen funcionar y sí, en cambio, sería mucho más viable que se comprometieran a contribuir con países como el nuestro que tradicionalmente ha sido migrante, a revertir las causas que propician el fenómeno.

*FUNDAMENTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL
DE ATENCIÓN A MENORES FRONTERIZOS*

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Dirección de Protección a la Infancia

Grupo de Trabajo:

Lic. Mario Campos Mota
Lic. Guillermina Ruíz Velasco Ruíz Velasco
Lic. Abraham de la Fuente Hernández
Lic. Rocío Silva Aguilar
Lic. Jacqueline Ortiz Benítez
Lic. Victor Estudillo García

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Lic. Eduardo Rodríguez Silva
Lic. Igone Guerra Gurrutxaga

Instituto Nacional de Migración

Lic. María Eugenia Ramos Francia
Lic. Virginia Alvarado González

Secretaría de Relaciones Exteriores

Lic. Carolina Zaragoza Flores
Lic. Rocío Vázquez Álvarez

Consejo Nacional de Población

Mtro. José Luis Ávila Martínez
Act. Carlos Fuentes Villalba

Instituto Nacional Indigenista

Lic. Saúl López de la Torre
Lic. Atala Pérez Rodríguez

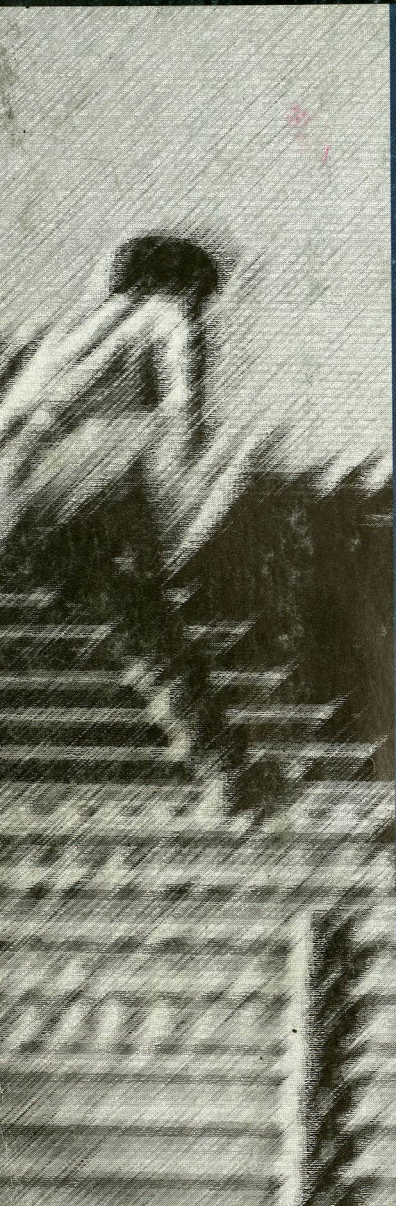
Centros de Integración Juvenil

Psic. Manuel Ponce Bernal

Programa PAISANO

FUNDAMENTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE
UN PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL DE
ATENCIÓN A MENORES FRONTERIZOS

Esta obra se terminó de imprimir el día dos de octubre de dos mil, en los talleres de Comunicación Gráfica y Representaciones P.J., S.A. de C.V. Arroz doscientos veintiséis, Colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, DF. El tiro consta de mil ejemplares en papel cultural de noventa gramos (interiores) y papel couché de doscientos cincuenta gramos (cubiertas). Se utilizó la fuente garamond de ocho, once, trece y veinticinco puntos. Diseño: Isidro García V. Formación: Karla Ivonne Acosta López.



Sin duda alguna, uno de los problemas que más preocupan a gobierno y sociedad, es el relativo a la protección de la infancia, particularmente aquélla que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad. En este sentido, las niñas y niños que participan en el fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos y que lo hacen en muchas ocasiones sin la compañía de un familiar, enfrentan graves riesgos para su integridad física y moral.

Para dar respuesta a esta problemática, el Gobierno Mexicano instrumentó un proyecto piloto de carácter interinstitucional, el cual a través del tiempo, ha venido comprobando su vigencia, antes de formalizarse como una estrategia definida para atender la situación de los menores migrantes.

Es así, como el Proyecto Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos ha delineado sus características principales, durante los últimos 4 años y conformado diversas acciones y líneas de estrategia, procurando respuestas a lo urgente y prioritario y construyendo paulatinamente su perfil definitivo.

