



OBSERVATORIO CIUDADANO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES-PUEBLA

www.observatoriomigracionpuebla.org

5 Reporte

Agenda migración Puebla

Elementos legislativos rumbo a la construcción de una ley integral de derechos y protección a migrantes en el Estado de Puebla



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Mtro. José Alfonso Esparza Ortiz
Rector

Dr. René Valdiviezo Sandoval
Secretario General

M.C.E. María del Carmen Martínez Reyes
Vicerrectora de Docencia

Dra. Ana María Dolores Huerta Jaramillo
Directora de Fomento Editorial

Dr. Carlos Antonio Moreno Sánchez
Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Mtro. Omar Eduardo Mayorga Gallardo
Coordinador de Publicaciones y Comunicación Institucional, FDCS.

EDICIÓN Y ESTILO:

Amanda Georgina González Ochoa, *Iniciativa Ciudadana Región Puebla*
Adriana Sletza Ortega Ramírez, *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*
Misael González Ramírez, *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*

DISEÑO

Belen Miranda Herrera / Gustavo Palma Castro, *Cuadriga*

Primera edición, 2015.

ISBN:

**D.R. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Dirección de Fomento Editorial**

2 Norte 1404. Puebla, Pue.
C.P. 72000, Tel. 01(222) 246 85 59

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.

Tepic 83, Col. Roma Sur, México, 06760, D.F.
www.iniciativaciudadana.org.mx

Esta publicación forma parte de una serie de reportes que tienen como objetivo primordial dar seguimiento a las acciones, estrategias y resultados de las políticas migratorias desarrolladas y ejecutadas en la entidad poblana.

Estos reportes pueden ser consultados en el sitio web:

www.observatoriomigracionpuebla.org

Impreso y hecho en México/ *Printed and made in México*

Índice

<p>1</p> <p>Retos y desafíos en la formulación de leyes locales en materia migratoria: la región México-Estados Unidos</p>	<p>Alejandra Castañeda Gómez del Campo Jocelín Mariscal Agreda María Dolores Paris Pombo <i>El Colegio de la Frontera Norte</i></p>	<p>Introducción 5 <i>Adriana Sletza Ortega Ramírez, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla</i></p>
<p>2</p> <p>Enfoque de inclusión social, una orientación para la legislación en materia migratoria</p>	<p>Axela Romero Cárdenas <i>Colectivo Migraciones para las Américas</i></p>	<p>Introducción 8 La legislación local hacia los migrantes en Estados Unidos 9 Las caras múltiples de la migración en México 14 Leyes de protección a migrantes en la República Mexicana 17 Conclusiones 19</p>
<p>3</p> <p>El retorno de migrantes de Estados Unidos a México Impactos y retos</p>	<p>Rodolfo García Zamora Alondra Alejandra Ambriz Nava Patricia Herrera Castro <i>Universidad Autónoma de Zacatecas</i></p>	<p>Resumen 21 Antecedentes 21 Deontología del ejercicio legislativo 24 Marco teórico del Enfoque de Inclusión Social y pautas de incorporación al trabajo legislativo 28</p> <p>Resumen 34 Introducción 34 Estudios sobre el Retorno de Migrantes 35 Tendencias recientes del retorno 37 Respuesta gubernamental ante el retorno 39 Fondo de Apoyo al Migrante 40 Impactos del retorno en los servicios de salud 41 Las limitaciones de las políticas de salud migrante 43 Resultados del Programa Binacional de Salud 43 IBIZA 44 Impactos del retorno en la Educación, cifras ciclo escolar 2011-2012 44 Programa Binacional de Educación 46 Programa Binacional de Educación para Menores (Probem) 47 Conclusiones 47 Propuestas 49</p>
		<p>Referencias Bibliográficas 51</p>

Agradecimientos

El Reporte "Agenda Migración Puebla" es una propuesta conjunta entre Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.; la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla a través del Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla; y Fundación Ayuda en Acción a través del Colectivo Estación Cero.

Este proyecto es posible gracias a la colaboración y participación de las siguientes instituciones y fundaciones:



Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.



Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Cuerpo Académico Procesos Transnacionales y Migración,
BUAP CA-230



Fundación Ayuda en Acción



Fundación Bancomer

La armonización de la legislación de las entidades federativas en materia migratoria respecto a los ordenamientos federales se formuló como un indicador del Programa Especial de Migración 2014-2017 (DOF, 2014: 44). El antecedente en Puebla es la iniciativa de Ley de Apoyo y Protección a los Migrantes y sus Familias del Estado de Puebla del 20 de agosto de 2008 que no logró prosperar durante la LVII Legislatura estatal para su aprobación y promulgación.

El presente reporte presenta elementos clave que permitan abrir un debate público hacia una Ley de derechos de personas migrantes en el Estado de Puebla que considere los cambios en las dinámicas migratorias en la entidad, la necesidad de mejorar el desempeño de políticas públicas que se han evidenciado en los anteriores reportes y análisis publicados por este Observatorio desde 2010¹, así como el activismo cada vez más visible y relevante de los gobiernos locales (entidades federativas, municipios, ciudades y localidades) en las temáticas migratorias.

Con este propósito, este reporte incluye tres artículos elaborados por especialistas nacionales. El primero presenta un amplio panorama de cómo los gobiernos estatales y locales están respondiendo y asumiendo sus responsabilidades en la contradictoria y desafiante gobernanza migratoria entre México-Estados Unidos. Este primer artículo es escrito por investigadoras de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) que colaboran en el Observatorio de Legislación y Política Migratoria de dicha institución.²

El artículo pone de manifiesto que, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Americana donde se han radicalizado las legislaciones y políticas de los gobiernos de los estados

Introducción

*Adriana Sletza Ortega
Ramírez
(Benemérita Universidad
Autónoma de Puebla)*

¹ Véase biblioteca del Observatorio Ciudadano de Políticas públicas para Migrantes-Puebla en http://observatoriomigracionpuebla.org/?page_id=44

² Para mayor información, véase <http://observatoriocollef.org/>

y ciudades en el espectro ideológico antinmigrante-promigrante, en México las entidades federativas han generado leyes de protección de derechos de personas migrantes y sus familias. Las más avanzadas en la materia son las promulgadas en el Distrito Federal y Chiapas que abordan la movilidad humana considerando migraciones rurales-urbanas, internas e internacionales (inmigración, transmigración y emigración) a partir de un enfoque de interculturalidad basada en el diálogo y la inclusión con el propósito de prevenir y contrarrestar la violencia contra las personas migrantes, el racismo y la xenofobia.

Destaca que el artículo incluye análisis de los contenidos de las legislaciones migratorias de los estados de Baja California, Durango, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Sonora y Tlaxcala. Las definiciones conceptuales sobre personas migrantes, transmigrantes y huéspedes en estas legislaciones constituyen referencias fundamentales para posibles avances legislativos en Puebla.

El segundo artículo incluido en este reporte está dedicado a la inclusión social como eje orientador de la legislación migratoria. Este artículo es de la autoría de Axela Romero Cárdenas del Colectivo Transnacional Migraciones para las Américas, quien subraya el fundamento ético-político de la labor legislativa a partir de su capacidad de fungir como contrapeso efectivo al ejercicio del poder y sobreponerse a la crisis de legitimidad que enfrenta el poder político en México con legislaciones y políticas centradas en frenar dinámicas de desigualdad y exclusión.

Así, las migraciones requieren abordarse, de acuerdo con Axela Romero, en el orden jurídico considerando alternativas a la situación política actual en México que atenta contra el bien común y genera campos de exclusión de la legalidad así como condiciones para la expansión de la violencia. Axela Romero sustenta que no es posible continuar teniendo procesos legislativos que en la práctica son “fallidos” y que porque ello se requieren leyes y reglamentos con asignaciones claras de responsabilidad a las autoridades, presupuestos y mecanismos que hagan operativos los ordenamientos; y que se legisle con conocimiento a profundidad de los temas y problemáticas a partir de análisis locales, nacionales e internacionales serios.

El tercer artículo está dedicado a uno de los temas con mayor relevancia en la actual agenda migratoria mexicana: el retorno de migrantes desde los Estados Unidos. Este artículo fue elaborado por especialistas de la Universidad Autónoma de Zacatecas y estas reflexiones son también relevantes para el Estado de Puebla ya que los análisis de los últimos datos censales de 2010 mostraron que fueron más aquellos que inmigraron y retornaron desde los Estados Unidos que aquellos que emigraron internacionalmente (Corona et al., 2014); por primera vez en muchas décadas, las migraciones cambiaron de dirección y las personas inmigrantes de retorno enfrentan problemáticas concretas.

Este artículo analiza específicamente la implementación del Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) diseñado para ciertas localidades con mayores índices de migración y que es discrecionalmente instrumentado por las autoridades estatales y municipales sin realmente conseguir el objetivo de promover la reinserción económica de personas que fueron migrantes. En ese sentido, el artículo se centra también en necesidades específicas de la población inmigrante de retorno en materia de salud y de educación que actualmente no son contempladas ni en el FAM ni tampoco en los programas públicos vigentes.

En materia de retorno, es importante destacar la reciente publicación del libro *¿Todos vuelven? Migración acelerada, crisis de la economía estadounidense y retorno en cuatro localidades del estado de Puebla, México* coordinado por María Eugenia D'Aubeterre y Leticia Rivermar donde se evidencian contrastes de problemáticas en las localidades que pasaron de una contención migratoria a tener un incremento masivo de la migración y posteriormente sustancial retorno y deportación e incluso una disminución drástica de la emigración internacional hacia los Estados Unidos. Las altas migraciones de retorno son consustanciales al endurecimiento de políticas migratorias, crisis económicas, los mercados laborales segmentados y la violencia del crimen organizado en las rutas migratorias. Estructuralmente también evidencian la precarización del trabajo, sobreexplotación así como las vulnerabilidades laboral y jurídica potenciadas por condiciones de irregularidad del status migratorio (D'Aubeterre y Rivermar, 2014).

En el Estado de Puebla es necesario un debate abierto e informado sobre las transformaciones de las distintas dinámicas migratorias, sus diferenciaciones regionales y locales, con el fin de que la armonización del marco jurídico en esta materia realmente pueda traducirse en mejores políticas, programas y prácticas que aseguren los derechos de las personas y la reivindicación social de sus demandas.

Referencias Bibliográficas

Corona, Miguel, Benjamín Ortiz y Michelle Corona (2014). "La migración en las regiones del Estado de Puebla, en el contexto de las carencias y de los factores externos 2000-2010" en Adriana Sletza Ortega, Cristina Cruz Carvajal y Misael González, coords. *Puebla y sus migrantes. Tendencias y retos de agenda pública*. México DF: Edit. Gernika.

D'Aubeterre, María Eugenia y Leticia Rivermar, coords. (2014). *Todos vuelven? Migración acelerada, crisis de la economía estadounidense y retorno en cuatro localidades del estado de Puebla, México*. Puebla: BUAP-ICSyH.

"Programa Especial de Migración 2014-2017", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, tercera sección extraordinaria.

Introducción:

Este artículo reflexiona en torno a la dinámica entre la legislación migratoria a nivel federal y local, las relaciones entre ambas, y las experiencias en México y en Estados Unidos. Un primer aspecto a considerar es la diferencia respecto a la importancia y capacidad legislativa y de diseño de política pública a nivel local entre estos dos países. Aunque ambos constituyen federaciones con estados independientes pero unidos por un pacto federal, en México la federación determina en gran medida lo que sucede en los estados. En contraste, en Estados Unidos existe una fuerte autonomía de los poderes en todos los niveles, desde la ciudad y el condado, pasando por el poder estatal y hasta llegar a los poderes federales.

Por otro lado, Estados Unidos es fundamentalmente un país de inmigración. De acuerdo con el Censo de 2010, 13% de la población residente en el país había nacido en el extranjero entre la cual 29.3%, es decir 11.7 millones de personas, eran originarias de México. Esta población está concentrada en algunos estados tales como California donde uno de cada cuatro residentes es extranjero, Nueva York y Nueva Jersey donde uno de cada cinco residentes es extranjero.³ La concentración se puede notar aún más en algunos condados y ciudades. En el área de Los Ángeles, en la Costa Central de California y en los Valles Centrales de ese Estado, la mayoría de las localidades tienen más de la mitad de la población nacida en el exterior. De tal manera, las políticas locales que restringen los derechos de los inmigrantes pueden afectar a la mayoría de la población.

En México, de acuerdo con el censo de 2010, sólo

1 Retos y desafío en la formulación de leyes locales en materia migratoria: la región México - Estados Unidos

Alejandra Castañeda

Jocelín Mariscal Agreda

María Dolores París Pombo

Mapas: *Angélica Zambrano*

(El Colegio de la Frontera Norte)

³ American Community Survey Reports, "The Foreign Born Population in the United States: 2010", mayo 2012, <http://www.census.gov/prod/2012pubs/acs-19.pdf>

0.9% de la población había nacido en el extranjero⁴ mientras que cerca de 11% de los mexicanos vivían en el exterior. México es entonces un país de expulsión más que territorio de inmigración. Existen algunas excepciones importantes, tales como Chiapas que históricamente ha sido destino de centroamericanos – principalmente guatemaltecos – que llegaban a trabajar a los campos agrícolas y a las ciudades cercanas a la frontera. La llamada Costa Maya en Quintana Roo y particularmente la ciudad de Cancún, es también una región importante de atracción de mano de obra centroamericana. Otra excepción es la Ciudad de México, que por su tamaño y su carácter cosmopolita ha atraído a grupos importantes de inmigrantes de diversas regiones del mundo.

Por su posición geoestratégica como corredor de tránsito, México es también un país de transmigración. El Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración estimaba en 2011 que entre el 92 y el 95% de la población en tránsito era originaria de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (Rodríguez et al., 2011). Asimismo, consideraba que entre 2000 y 2007, cada año entre 200 mil y 300 mil migrantes irregulares transitaban por México con destino a Estados Unidos.

1. La legislación local hacia los migrantes en Estados Unidos

Examinar la legislación y política migratoria vigente y en proceso de discusión en Estados Unidos a nivel federal y local, además de las prácticas públicas asociadas a las mismas, permite comprender y determinar la manera en que los migrantes están siendo conceptualizados, percibidos y limitados en su actuar cotidiano, o bien su posibilidad de integrarse en las sociedades en que viven. La manera como se debate, diseña y produce legislación o políticas migratorias en Estados Unidos en sus distintos niveles marca las prácticas de los sujetos sociales involucrados, particularmente en cómo moviliza y/o desmoviliza a los migrantes y a sus comunidades. En específico, es a nivel local, es decir desde en las ciudades, condados y estados, desde donde los migrantes experimentan de manera más directa los vaivenes de la política públicas diseñadas para excluirlos o beneficiarlos.

A partir de que la legislación federal migratoria en Estados Unidos se fue moviendo de la regulación migratoria—es decir, de la regulación de los flujos de entrada y salida—a la penalización de la misma, tendencia claramente visible en la ley migratoria vigente IIRIRA⁵ (1996), de que la leyes federales se inmiscuyeron en los asuntos de los estados y los niveles locales, particularmente en lo que se refiere a legislación criminal, de empleo y de bienestar social, luego entonces se transformó la legislación

⁴ Inegi, Censo de población y vivienda 2010, www.inegi.org.mx

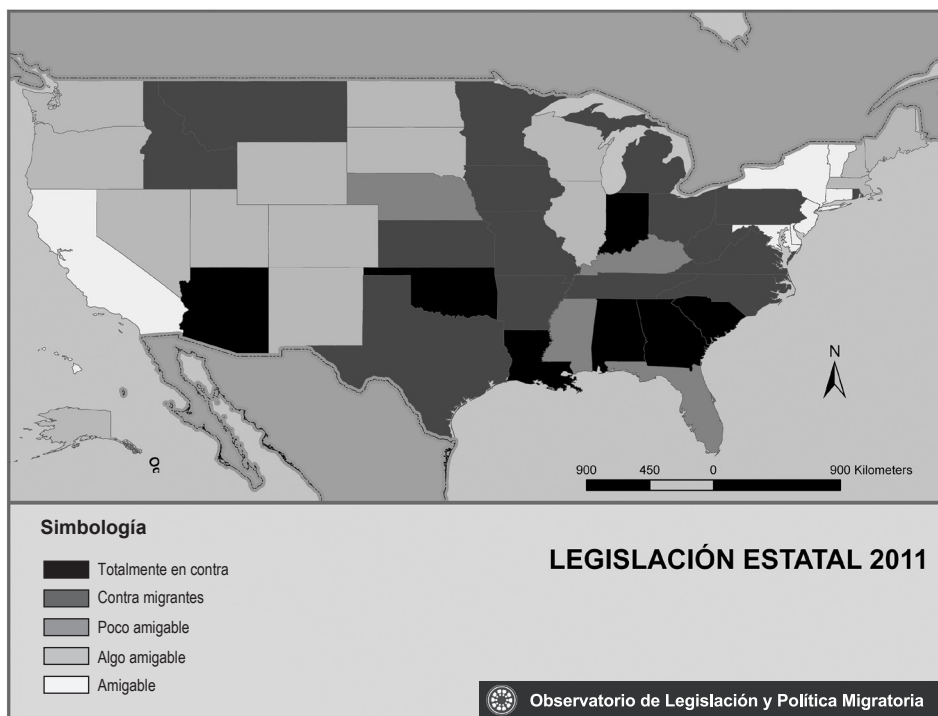
⁵ Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, 1996.

migratoria de ser de exclusiva competencia del gobierno federal a algo en que los estados son expertos: la aplicación de la ley a través de la vigilancia, captura y castigo de los migrantes.

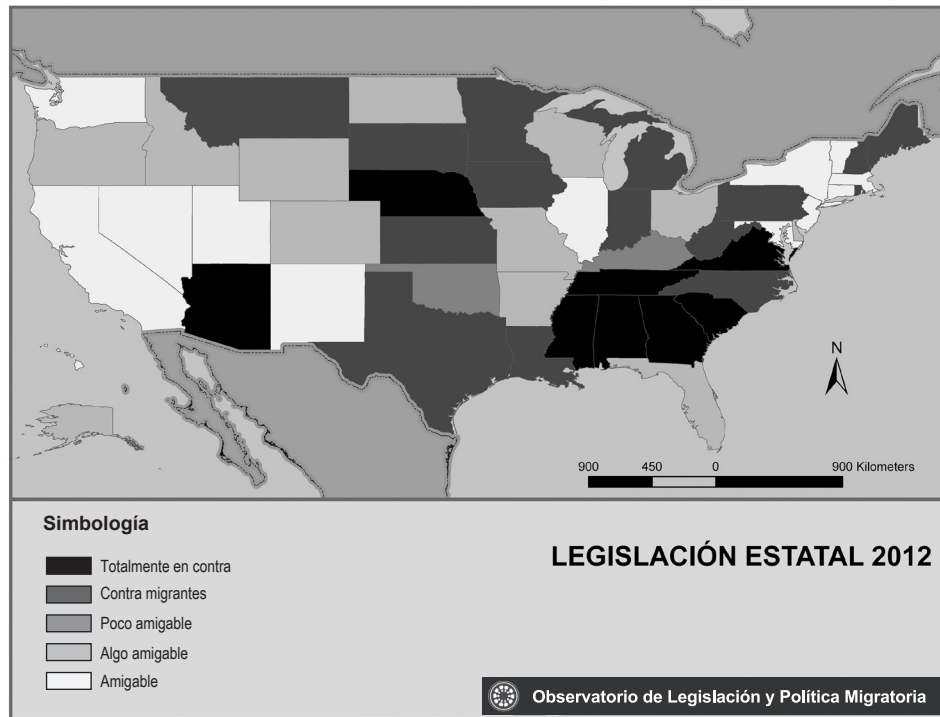
El incremento en la legislación y aplicación de la legislación migratoria en los niveles estatales y locales, ha marcado una evolución de la legislación migratoria del ámbito de relaciones internacionales a la esfera doméstica. Esto ha producido la criminalización de la migración, lo que algunos especialistas llaman “crimigración” —o tal vez más correcto legislación crimigratoria (Stumpft, 2008: 1565). Este desplazamiento de terreno de la legislación migratoria ha facilitado la traducción de la política pública migratoria en práctica pública abriendo el espacio a los estados y a las localidades para actuar contra la migración indeseada o al contrario, para abrirle espacios de integración.

Las políticas y legislaciones hacia los migrantes en el ámbito local puede en estos momentos ubicarse en un *continuum* que va desde el pleno reconocimiento y la protección de los derechos de los inmigrantes hasta la restricción de esos derechos y la exclusión. Estas legislaciones y políticas van cambiando conforme cambian las circunstancias económicas, políticas y poblacionales. Por ejemplo, los mapas siguientes sobre legislación migratoria estatal en Estados Unidos muestran los cambios en las posturas hacia la migración, actitudes que tienen una clara manifestación regional.

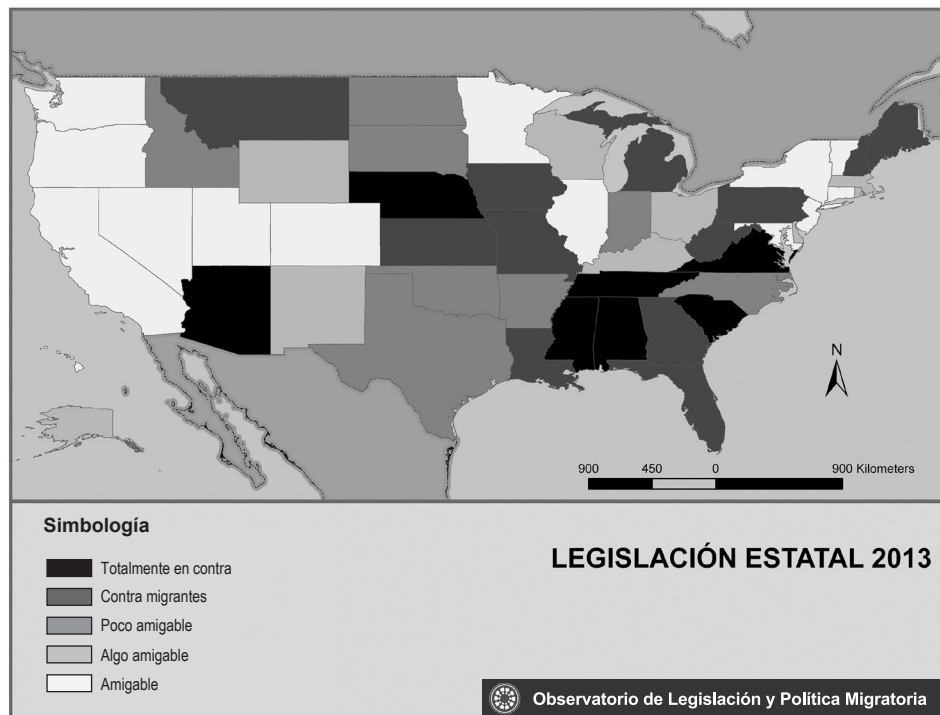
Mapa 1
Legislación Migratoria Estatal 2010-2011



Mapa 2
Legislación Migratoria Estatal 2012



Mapa 3
Legislación Migratoria Estatal 2013



Los tres mapas muestran la evolución de las actitudes promigrantes o antiinmigrantes reflejadas en la legislación migratoria estatal. Así, se puede observar que se ha pasado de una tendencia negativa muy clara en el mapa de 2010-2011, tendencia que creció en 2012 en la región sur, a un cambio más positivo en 2013, particularmente en la costa oeste y en el noreste de Estados Unidos.

Un ejemplo de la fuerza de los estados para influir en la legislación y política migratoria federal se encuentra con California. En la década de 1990, California era la epítome del discurso antiinmigrante con la Proposición 187 que buscaba excluir a la población migrante del acceso a cualquier servicio incluida la educación. De esta propuesta y del debate que generó salió la base para la legislación federal antiinmigrante de 1996 (IIRAIRA), ley actualmente vigente y que se distingue por sentar las bases para la criminalización de la migración.

En la primera década del siglo XXI, en California se han ido construyendo lenguajes de inclusión de la población inmigrante (con o sin documentos) a través de legislación pro-migrante como la diseñada para apoyar a los conocidos como “dreamers” (soñadores)—jóvenes que llegaron a Estados Unidos traídos por sus padres de manera indocumentada como menores de edad y quienes han crecido en este país—como la AB 130/AB 131 o DREAM Act de California (otorga derechos de acceso y apoyos para la educación superior a los jóvenes “dreamers”). Igualmente se han aprobado leyes como la AB 60, la aprobación de licencias para indocumentados, o la AB 04 o Trust Act que rechaza al programa federal de Comunidades Seguras.⁶ Asimismo, California ha enfrentado, desde el congreso estatal, las acciones discriminatorias de algunas ciudades. Un ejemplo es la ley AB 976 que prohíbe las ordenanzas locales⁷ que violen los derechos civiles de las personas indocumentadas, como la aprobada por la ciudad de Escondido en 2006, que requería a arrendadores solicitar el estatus migratorio de sus arrendatarios. Esta ordenanza, que puede entenderse como una política pública dirigida a la población migrante, directamente buscaba afectar a esta población y a su capacidad de encontrar vivienda y desarrollarse.

Los distintos escenarios que se pueden apreciar en California, en particular las producidas en el S.XXI, muestran claramente la tensión entre dinámicas locales que en muchas ocasiones se traducen en políticas de exclusión (como en Escondido), que se compensan por la tendencia estatal a favor de los migrantes la cual, a su vez, contrasta con la política restriccionista a nivel federal y la inacción legislativa en el Congreso federal.

⁶ Comunidades Seguras es un programa de vigilancia migratoria en el cual se otorga facultades a policías locales para detener a sospechosos de presencia indocumentada y entregarlos a la autoridad migratoria. Inició en 2008 y se ha extendido a todo Estados Unidos a través de convenios de colaboración de las autoridades locales con las autoridades migratorias (la agencia de Inmigración y Aduanas o ICE por sus siglas en inglés).

⁷ Las ordenanzas son ordenamientos o reglamentos aprobados en los Consejos o Cabildos de las ciudades y condados.

Otros escenarios presentes en Estados Unidos que reflejan el dinamismo y variedad en la política migratoria se muestran en los estados de la región noreste de Estados Unidos. En esta zona existe una actitud positiva y amigable respecto a los migrantes. Algunos, como Nueva York o Nueva Jersey, han reforzado su tradicional actitud abierta hacia los inmigrantes; otros estados de la región poco a poco han ido resolviendo los retos que les ha significado la ola migratoria de los que llegó a partir de la década de los 1990s y han producido políticas públicas más amigables hacia la migración, construyéndose así una geografía de inclusión. Maryland, por ejemplo, aprobó por referendun el Dream Act en 2011 y la legislatura aprobó en 2013 la SB 715 que autoriza licencias para indocumentados. Connecticut, otro estado de la región, también aprobó licencias para indocumentados en 2013 (HB 2495) y la ley SB 6659 (Trust Act)⁸ que rechaza la cooperación con el programa federal de vigilancia migratoria Comunidades Seguras.

En contraste, en Maricopa County, Arizona, el electorado mayoritariamente blanco reeligió en 2012 al polémico Sheriff Joe Arpaio quien se ha distinguido por su trato violatorio a los derechos humanos de los migrantes indocumentados, y por el acoso contra la población México-americana en ese condado. En este sentido, esta elección local refleja la tensión y clara desconexión presentes en una sociedad dividida por líneas étnico-raciales como la de Arizona. Este estado fronterizo tiene casi una década de leyes antiinmigrantes aprobadas tanto a nivel de la legislatura como por referéndum. La famosa SB 1070 de 2010 vino a galvanizar el rechazo al otro migrante y evidenció la incapacidad para negociar espacios de diferencia en esta zona de Estados Unidos.

Las tensiones migratorias regionales se traducen a nivel federal en las propuestas de reforma migratoria integrales de 2005 (con la propuesta de ley HR 4437, o ley Sensenbrenner⁹), 2006 y 2007 que contenían como elemento central el reforzamiento de la vigilancia fronteriza, sanciones a empleadores, restricciones en el acceso a servicios a los trabajadores y familias indocumentadas, y criminalización de los indocumentados. Después de la elección federal de 2012 y el abrumador apoyo de la población hispana y asiática al presidente Barack Obama, y ante al empuje promigrante en las regiones de la costa oeste y noreste, aparece la propuesta de reforma migratoria S. 744 de 2013 aprobada por el Senado. En esta propuesta, aun cuando continúa con la retórica de reforzamiento de la frontera, destaca la inclusión de una propuesta de regularización de la población indocumentada. De esta manera se puede observar

⁸ Legislación similar a la aprobada por California donde se limita el tipo de cooperación con las autoridades migratorias (ICE), en particular el requerido por el programa de vigilancia migratoria Comunidades Seguras.

⁹ Ley para la Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Indocumentada, que se unió a la H.R.4312 del Rep. Peter King T., propuesta "Para establecer control operacional sobre las fronteras internacionales terrestres y marítimas de los Estados Unidos y para otros propósitos."

cómo, en Estados Unidos se despliegan geografías de inclusión y exclusión a nivel local y federal que se traducen en políticas migratorias en todos los niveles, políticas que reflejan las tensiones y complejidades asociadas a la migración.

2. Las caras múltiples de la migración en México

En contraste en México, la construcción de la política migratoria empieza principalmente en el gobierno federal y en el poder ejecutivo. A lo largo del siglo XX, la Secretaría de Gobernación fue el actor político central en el diseño de las políticas migratorias. Desde fines del siglo XX y principalmente en el siglo XXI, el Congreso de la Unión ha comenzado a desempeñar un papel importante en el diseño de leyes hacia los refugiados, los asilados, las víctimas de trata de personas y más recientemente, hacia los migrantes. Los congresos estatales cuentan con la atribución para legislar pero su rol ha sido generalmente de reacción frente a lo que proviene del Congreso de la Unión.

Si bien la Ley de Migración de 2011 reconoce a los migrantes como sujetos de derechos independientemente de su situación migratoria, los informes de derechos humanos, los estudios periodísticos y académicos señalan a México como un país donde se violan sistemáticamente los derechos de los migrantes. Por otro lado, la población migrante tiene características muy distintas según las regiones y los estados. En este sentido, las legislaciones estatales de protección a los migrantes deberían tener en cuenta la realidad migratoria de cada estado.

México es actualmente un país de origen, de retorno, de tránsito, y en menor medida de inmigración. Como territorio de emigrantes – más del 90% de los cuales residen en Estados Unidos – se ha visto claramente impactado por las políticas migratorias y de control fronterizo de ese país. La investigación reporta dos efectos importantes: por un lado, la dificultad y el alto costo del cruce indocumentado han provocado una permanencia más prolongada de las familias migrantes en Estados Unidos. Por otro lado, las leyes y políticas migratorias restrictivas a nivel federal, estatal y local, han aumentado considerablemente el número de deportaciones desde Estados Unidos. Es decir, migrantes que llevaban meses o años viviendo en ese país han sido expulsados a México, en muchas ocasiones después de cumplir una sentencia en cárceles o prisiones o de ser reclusos en centros de detención para migrantes. Velasco y Coubès (2013) encuentran por ejemplo que en 2012, la tercera parte de las personas deportadas tenían en promedio 8.5 años de vivir en Estados Unidos.

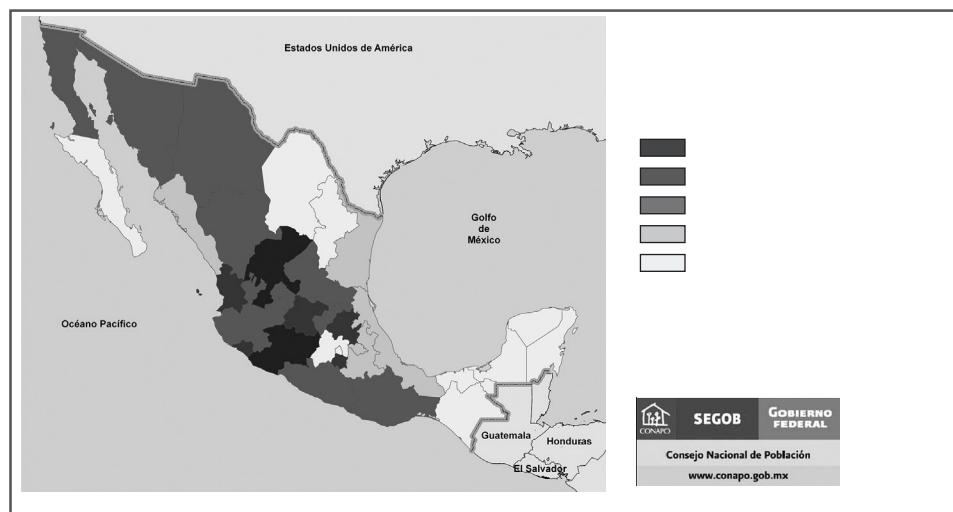
Las políticas de deportación masiva coinciden además, desde 2008, con la crisis económica y el periodo de recesión subsiguiente que provocaron una contracción del Producto Interno Bruto y un aumento del desempleo en Estados Unidos. Al encontrar cada vez mayores dificultades en los mercados de trabajo y un ambiente más hostil hacia los migrantes, muchos emprendieron el viaje de retorno a México. Se trata en este caso de un retorno voluntario, marcado principalmente por el empeoramiento de las condiciones de vida en los lugares de destino.

Mientras que los flujos de retorno han aumentado, la emigración de mexicanos a Estados Unidos ha tendido a disminuir desde 2008 hasta 2012, como lo muestran las cifras de la Encuesta de Migración en la Frontera Norte (EMIF-Norte). De acuerdo con esta encuesta, el flujo de migrantes indocumentados a Estados Unidos ha disminuido en dos tercios entre 2007 y 2012 (Velasco y Coubès, 2013).

Basados en datos del Censo de 2010, CONAPO (2012) considera que desde 2008, existe una clara tendencia a la baja de los flujos migratorios que se dirigen a Estados Unidos. También encuentra una participación mucho mayor de las mujeres, que pasaron de representar el 12 al 26 por ciento de los flujos entre 2007 y 2010. En relación al origen regional de los migrantes, se hace notar el fuerte dinamismo de estados del centro del país como Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo, Distrito Federal y el Estado de México. Otro cambio importante señalado por en este estudio es el aumento en 150% de las viviendas con migrantes de retorno, que pasaron del 0.87% al 2.19% (ver mapa 4).

Mapa 4

Porcentaje de viviendas con migrantes de retorno en 2010 (que vivían en el extranjero en 2005)



Fuente: Elaborado con base en los datos presentados por CONAPO (2012)

Podemos considerar entonces que si bien la gran mayoría del territorio nacional sigue siendo de emigración, ha bajado notablemente la salida de emigrantes de México a Estados Unidos mientras que los estados tradicionales de expulsión (Zacatecas, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Aguascalientes y Jalisco) y los estados del centro y del norte del país viven de manera mucho más palpable el retorno de migrantes. En relación a lo expuesto al inicio de este apartado, consideramos también que en muchos casos, se trata de un retorno forzado, ya sea por las condiciones socioeconómicas o por las políticas migratorias restrictivas del gobierno estadounidense. En este sentido, se trata de migrantes que llegan con múltiples necesidades de protección y de ayuda para la reinserción en nuestro país.

En los estados del norte de México, las deportaciones constituyen un problema acuciante, particularmente las de migrantes que llevaban años de vivir en Estados Unidos. En efecto, los deportados son enviados en su gran mayoría a las ciudades de la frontera norte de México. En el caso de los migrantes deportados del interior de Estados Unidos, el 84% llegan por tres ciudades: Tijuana, Mexicali y Matamoros (Velasco y Coubès; 2013). El fenómeno de deportaciones de migrantes que llevaban varios años – o incluso la mayor parte de su vida – viviendo en Estados Unidos ha generado problemas graves de separación familiar. A corto plazo, muchos migrantes se quedan en la frontera como población flotante, con el objetivo de volver a cruzar a Estados Unidos o de estar más cerca de sus familiares para que éstos los visiten en México (París, 2010).

En relación a migrantes repatriados, el Estado Federal ha impulsado el Programa de Repatriación Humana, coordinado por el Instituto Nacional de Migración, para conseguir descuentos en los pasajes a sus comunidades de origen, canalizarlos hacia albergues y brindarles alimentos y atención médica a su llegada a México. El Programa “Repatriados Trabajando”, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, busca la certificación o validación de la experiencia laboral adquirida en Estados Unidos y brinda un monto casi simbólico (aproximadamente 1,300 pesos) para gastos en la búsqueda de empleo en su localidad. Ambos programas proporcionan una ayuda de emergencia o de retorno a corto plazo. Un reto importante para los estados que reciben actualmente a un gran número de repatriados y retornados es el de apoyarlos a mediano y largo plazo para su reinserción laboral, escolar, la búsqueda de vivienda y el acceso a servicios de salud.

Finalmente, un fenómeno migratorio marcado por la violencia ha llamado la atención de los medios de comunicación, de los organismos de derechos humanos y de los Estados del mundo: el de la trans migración desde los países centro y sudamericanos pasando por territorio mexicano para alcanzar Estados Unidos. Debido a la falta de políticas y programas que garanticen la seguridad y los derechos humanos de migrantes en tránsito, éstos han estado a merced no sólo de las bandas del crimen organizado sino también de funcionarios corruptos y coludidos con los criminales. Los informes de derechos humanos tales como los de Amnistía Internacional (2010) y WOLA-PRODH (Meyer, 2010) han calificado de crisis humanitaria la situación de agresiones y violaciones a lo largo de la ruta, que van desde las extorsiones en los retenes, los robos y los asaltos en el camino, hasta el secuestro, la violación, la trata de personas y el asesinato.

Chiapas constituye actualmente el principal estado de entrada y de tránsito de esta población particularmente vulnerable, aunque en los últimos años, se ha visto un crecimiento de los flujos migratorios que entran al país por el estado de Tabasco. Otros estados del sureste, principalmente Tabasco y Los estados principales de tránsito de los migrantes salvadoreños y hondureños se encuentran principalmente en la llamada Ruta del Golfo: es decir los estados de Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. En algunos estados del Istmo (Oaxaca) y del centro de la República Mexicana (Estado de México, Puebla y San Luis Potosí) se encuentran puntos nodales en la ruta de Chiapas hacia el Golfo. Finalmente, los guatemaltecos han tomado más comúnmente la ruta que se dirige hacia el noroeste para cruzar por la región de Sonora-Arizona.

3. Leyes de protección a migrantes en la República Mexicana

Ante la situación de violaciones generalizadas a derechos humanos que sufren los transmigrantes en nuestro país, resulta fundamental el diseño de políticas de protección por parte de los distintos actores políticos a nivel federal, estatal y municipal. La Ley de Migración de 2011 reconoce la necesidad de protección de derechos humanos. En su Artículo 8, la Ley garantiza el acceso a servicios educativos “independientemente de la situación migratoria” del extranjero. También reconoce en su artículo 27, el derecho de los extranjeros a acceder a servicios de salud “sin importar su situación migratoria” (DOF, 2011). En este sentido, resulta fundamental para los estados diseñar estrategias que permitan brindar protección y servicios básicos a los migrantes que se encuentran en su territorio.

Si bien la mayoría de los estados no ha emprendido esta labor, existen algunas iniciativas en discusiones y leyes aprobadas de protección al migrante en las entidades federativas. Es posible así hacer un seguimiento de lo realizado por las legislaturas y gobiernos estatales en torno a temas relacionados con la migración como las leyes de hospitalidad y diversidad cultural, de derechos políticos de la diáspora y las oficinas de atención de la diáspora. Presentamos así en la Tabla 1 los estados con leyes vigentes de hospitalidad o de protección al migrante, el tipo de personas beneficiadas por estas leyes así como algunos derechos reconocidos y protegidos.

Tabla 1
Legislación en México en materia de protección al migrante

ESTADO	NOMBRE DE LA LEY	FECHA DE PUBLICACIÓN OFICIAL	BENEFICIARIOS	BENEFICIOS O DERECHOS QUE ESTIPULA LA LEY
Baja California	Ley de Protección al Migrante del Estado de Baja California.	12 de septiembre de 2014	Migrantes (1)	Protegidos contra toda práctica discriminatoria en el otorgamiento y prestación de bienes y servicios derivados de las políticas, programas y acciones de atención a migrantes. Afirma el derecho a Educación, atención médica, derechos a la procuración de justicias.
Distrito Federal	Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal	7 de abril de 2011	Personas de comunidades de distinto origen nacional, Huéspedes (2), Migrantes (3), Familiares del migrante.	Huéspedes: Recibir trato digno, respetuoso y oportuno. El acceso a servicios y programas otorgados por el gobierno del D.F. Gozar de las garantías y libertades fundamentales. Decidir sobre su movilidad y elección de residencia. Evitar cualquier tipo de esclavitud o forma de opresión.
Durango	Ley de protección a migrantes del Estado de Durango	22 abril de 2014	Deportado (Du), Migrante (Du), Inmigrante (Mexicano y extranjero con estatus legal), Repatriado (Du), Transmigrante (4)	Emigrante: Traslados a una localidad del estado en caso de deportación; traslado de cadáveres de duranguenses fallecidos en el extranjero; brindar auxilio en caso de situaciones excepcionales y trámite de documentos oficiales. Transmigrantes: Atención médica; atención materno infantil, ginecológica y de posparto en hospitales de la Secretaría de Salud; atención de medicina preventiva; hospedaje, cobija y comida hasta por 3 días en albergues públicos del Estado y municipios; asistencia legal por parte de la Secretaría de Gobierno del Estado.
Hidalgo	Ley de protección a migrantes del Estado de Hidalgo	7 de marzo de 2011	Emigrante (Hi), Inmigrante (mexicano, extranjero con estatus legal), Repatriado (Hi), Deportado (Hi), Transmigrante (5)	Inmigrante y emigrante: Traslados a una localidad del estado en caso de deportación; traslado de cadáveres de hidalguenses fallecidos en el extranjero; brindar auxilio en caso de situaciones excepcionales y trámite de documentos oficiales. Deportado: Apoyo en efectivo para costo de transportación; especie para facilitar traslados; gestión para recibir apoyos asistenciales en tanto se realiza su traslado a la entidad. Transmigrantes: Atención médica; atención materno infantil, ginecológica y de posparto en hospitales de la Secretaría de Salud; atención de medicina preventiva; hospedaje, cobija y comida hasta por 3 días en albergues públicos del Estado y municipios; asistencia legal por parte de la Secretaría de Gobierno del Estado.
Michoacán	Ley de los migrantes y sus familias del Estado de Michoacán de Ocampo	24 de enero de 2013	Migrantes (6), familias de migrantes	Derechos: Igualdad, libertad de expresión, seguridad jurídica, trabajo, seguridad social, educación, salud, cultura, acceder a programas de desarrollo para su aplicación dentro del estado, trato digno, información, trámites registrales, no ser privado arbitrariamente de sus bienes, protección del estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones.
Querétaro	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Querétaro	16 de agosto de 2015	Migrantes y sus familias	Atender el fenómeno migratorio de manera integral, atendiendo sus cuatro vertientes, distinguiéndose por ser promotora de los derechos humanos de nuestros connacionales, quienes tienen una importancia vital para la economía estatal. Contrucción de políticas públicas orientadas a reconocer, promover y garantizar a los migrantes y sus familias, el ejercicio pleno de sus derechos.
Sonora	Ley de protección y apoyo a migrantes	7 de diciembre de 2007	Migrantes (9)	Protegidos contra toda práctica discriminatoria en el otorgamiento y prestación de bienes y servicios derivados de las políticas, programas y acciones de atención a migrantes. Recibir información sobre programas de atención a migrantes; recibir trato respetuoso, oportuno y de calidad; recibir servicios y prestaciones de programas de atención a migrantes.
Tlaxcala	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Tlaxcala	5 de enero de 2011	Migrantes (10), emigrante (Tla), inmigrante (mexicano o extranjero con estatus legal), Transmigrante (11).	Transmigrantes: Atención médica; atención materno infantil, ginecológica y de posparto en hospitales de la Secretaría de Salud; atención de medicina preventiva; hospedaje, cobija y comida hasta por 3 días en albergues públicos del Estado y municipios; asistencia legal por parte de la Secretaría de Gobierno del Estado.



Elaboración: Observatorio de Legislación y Política Migratoria

Fuente: Leyes estatales de protección al migrante, leyes estatales de protección al migrante y sus familias, leyes estatales contra la trata de personas.

Como puede verse, algunos estados especifican el tipo de migrantes beneficiados por las leyes, ya sean deportados o repatriados, transmigrantes, emigrantes o inmigrantes. En el caso de Durango, se especifica de manera detallada los servicios que deben brindarse a cada sector de migrantes. En cambio otros se limitan a prohibir la discriminación en el otorgamiento de servicios y promueven el diseño de políticas públicas de atención a migrantes, como es el caso de Baja California.

El Distrito Federal tiene en este sentido la legislación más amplia. Contempla la protección de los derechos de los extranjeros, de los indígenas nacionales que viven en la ciudad y de las personas originarias del Distrito Federal que viven en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos y Canadá. Asimismo, propicia la interculturalidad y salvaguarda los derechos derivados del proceso de movilidad humana, es decir el derecho de toda persona a migrar, incluyendo acciones encaminadas a la disminución de la desigualdad, inequidad y discriminación.¹⁰

Conclusiones

Aunque el nivel de acción legislativa a nivel local en México no se compara con el que se tiene en Estados Unidos, la dinámica que se da en el país vecino sirve de ejemplo para entender cómo los estados e incluso los municipios pueden y deben diseñar y aplicar política pública de atención a temas relativos a la migración.

La revisión de los casos de los estados en México que ha tenido la iniciativa en el diseño, aprobación y/o aplicación de legislación o políticas dirigidas a la población migrante (diáspora, retornados, transmigrantes), permite ilustrar las diversas rutas tomadas por las entidades federativas en México. Éstas pueden verse como opciones para que otros estados elaboren estrategias de atención a población migrante de retorno, a la diáspora y a la población transmigrante.

A pesar de que la tendencia en México es la de reproducir legislación o programas federales, cada estado y cada región, para ser efectivos en la implementación de leyes de protección al migrante, deben hacer frente a los retos que les representa el fenómeno migratorio de manera diferenciada y enfocada a sus necesidades específicas. Aquí radica la clave para enfatizar la importancia de contar con cuerpos legislativos locales que diseñen política migratoria adaptada a la dinámica regional.

¹⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal, "Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal", 7 de abril de 2011

Referencias Bibliográficas

- Amnistía Internacional, 2010, "Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México"
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2012, "Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010", Colección Índices sociodemográficos
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 2011, "Ley de Migración", 25 de mayo de 2011
- Meyer, Maureen (con contribuciones de Stephanie Brewer), 2010, "Un trayecto peligroso por México: Violaciones a derechos humanos en contra de los migrantes en tránsito", WOLA y PRODH, Diciembre 2010
- París Pombo, María Dolores, 2010, "Procesos de repatriación. Experiencias de las personas devueltas a México por las autoridades estadounidenses", Woodrow Wilson Center for Scholars, Mexico Institute, Documentos de trabajo, noviembre 2010
- Rodríguez Chávez, Ernesto, Salvador Berumen Sandoval y Luis Felipe Ramos Martínez, 2011, "Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales". Apuntes sobre Migración No.1, Julio 2011
- Stumpf, Juliet, 2008, "States of Confusion: the Rise of State and Local Power over Immigration", 86 North Carolina Law Review 1557
- Velasco Ortiz, Laura y Marie Laure Coubès (En colaboración con Tito Alegría, Ietza Bojórquez, Óscar Contreras, Alberto Hernández y Silvia Mejía). 2013. "Reporte sobre dimensión, caracterización y áreas de atención a mexicanos deportados desde Estados Unidos". México: El Colegio de la Frontera Norte. Diciembre de 2013

Resumen

El presente artículo problematiza la labor política legislativa frente a su deber ser. L@s Legislador@s no sólo deben producir normas, que generen un ambiente de seguridad jurídica y representar la diversidad social; también tienen una función de ser contrapeso del poder político. Para ambas, la orientación del mejor derecho internacional y nacional es ineludible. Planteárselo es importante por diversas razones, pero no obstante, subrayamos una razón fundamental: nuestro país enfrenta una crisis de gobernabilidad e inseguridad sin precedentes. En este marco es imperioso construir una nueva legitimidad de instituciones jurídicas, económicas, políticas y sociales que facilite la reconstrucción del tejido social, condición de soporte efectivo de cualquier sistema democrático. La autora anota que las reflexiones propuestas, devienen del activismo desarrollado al frente de la Comisión de Metodología del Colectivo Migraciones para las Américas.

Antecedentes

El Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA) es un espacio de articulación ciudadana para la incidencia en política pública, a la concebimos como: “todos los esfuerzos para influir en las decisiones, las acciones, la normativa, los enfoques y los presupuestos públicos de las autoridades en el tema de las migraciones”. Así el COMPA se afirma como una articulación de ciudadan@s con derecho a participar en las definiciones públicas.

La definición tiene varias implicaciones: la primera es que un interlocutor prioritario –pero no exclusivo-, del trabajo en incidencia es el Gobierno; la segunda es

2 Enfoque de inclusión social, una orientación para la legislación en materia migratoria

Axela Romero Cárdenas

Colectivo Migraciones para las Américas

que la incidencia debe correr a lo largo de todo el proceso de la política pública, es decir en el diseño, la implementación y la evaluación de la misma, pero que también implica a la legislación vigente.

La definición incluso comprende que en la estrategia de incidencia, existen muchos otros públicos a los que están destinadas las acciones, por ello el COMPA tiene también acciones de incidencia hacia otras organizaciones ciudadanas y hacia su propia membresía en tanto se preocupa y ocupa de desarrollar capacidades de contraloría ciudadana y para la transversalización de los enfoques de Seguridad Humana / DH; Desarrollo Sustentable e Inclusión Social en la política pública y la legislación (Romero: 2014).

El COMPA está conformado por personas, organizaciones y redes con una amplia y sólida trayectoria y trabajo sistemático en áreas de defensa jurídica, elaboración de proyectos de legislación, organización de y por migrantes, capacitación, investigación, atención, promoción del desarrollo local transnacional, prestación de servicios y prevención-atención del riesgo y la vulnerabilidad entre poblaciones migrantes.

Surgimos en septiembre del 2012 después de iniciar el diálogo con el Equipo de Transición de la Administración de Enrique Peña Nieto, sobre la agenda pendiente en el tema de las migraciones. Surgimos para empujar las agendas ciudadanas en materia migratoria y participar en la coyuntura de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, instrumento rector de toda la política pública del sexenio 2012-2018.

Para incidir de manera efectiva, impulsamos entre las redes y organizaciones integrantes, consultas y discusiones que confluyeron en el I Encuentro Transnacional del COMPA. De este encuentro se produjeron: la denominada Agenda Estratégica Transnacional (AET) y un conjunto de acuerdos de articulación para participar en diversos espacios de consulta de las políticas sectoriales en los meses siguientes. Otra forma de decir lo anterior, es que de nuestro primer encuentro surgió un consenso sobre nuestra visión de política migratoria del Estado Mexicano y los acuerdos para defender esta visión común. Así, decimos que la AET que:

Es la expresión técnica del trabajo político acumulado por al menos 40 redes y organizaciones en EU y México en las últimas décadas. A partir de las diversas propuestas en torno a lo que debería hacer el Estado para transformar las causas estructurales y las limitaciones del modelo económico, que producen la marginación, la injusticia

social, la vulnerabilidad, la pobreza y que subyacen a múltiples problemáticas sociales como las migraciones, se elaboró un documento técnico cuyo objetivo fundamental fue el transversalizar el tema migratorio en el PND, facilitando así que desde el análisis de las migraciones se criticara un modelo de gobierno sectorizado incapaz de atender integralmente los fenómenos sociales. Es decir tendiendo una arquitectura que permitiera brindar respuestas desde los frentes de la política social, económica, educativa, sanitaria, exterior, etc. (Romero: 2014).

Consideramos uno de los logros del primer año de trabajo, la declaración del mandato de diseñar una política federal sectorial en migración, lo que posteriormente se denominó el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM). Para la ocasión, el COMPA produjo la Agenda Programática Presupuestaria Transnacional (APPT), cuyo contenido se acordó durante el II Encuentro Transnacional en agosto del 2013, junto a la estrategia de articulación para el periodo.

Decimos de la APPT:

La APPT es la expresión técnica de la visión ciudadana sobre cómo debe estructurarse la política pública migratoria del Estado mexicano y contiene mandatos sobre coordinación, regulación, presupuesto, transparencia y generación de información que consideramos imprescindibles para atender las problemáticas que subyacen a la migración, a las personas migrantes y sus comunidades. Nuestra APPT constituye una base común mínima para dialogar con autoridades migratorias de cualquier nivel de gobierno (Romero, 2014).

Es arduo describir los muchos esfuerzos desarrollados conjuntamente de septiembre 2013 hasta hoy, por lograr que la redacción del PND y el PEM incluyera las propuestas ciudadanas, así como para describir los esfuerzos actuales para organizar el monitoreo y seguimientos a estos instrumentos, pero una aproximación requiere recordar que Monitorear implica vigilar con conocimiento de causa lo que se dijo que se haría.

Para el COMPA, el PEM constituye el quehacer gubernamental durante el sexenio en materia de migración. Así la acción de monitorear implica desarrollar capacidades para la contraloría ciudadana: observar, registrar, evaluar el funcionamiento de las autoridades e incidir en cambio y ajustes en la marcha.

La labor, nos requiere continuar la interlocución con las autoridades, pero no se reduce a ello como se ha explicado. Las organizaciones ciudadanas también debe-

mos seguir construyendo fuerza política con otros movimientos sociales y otros actores políticos (legisladores, ministros) para constituirnos en fuerza de contrapeso en favor del cumplimiento de la Ley. Esto es, lo que a la larga impedirá que la acción de los gobiernos siga caracterizándose por la opacidad, la corrupción, la impunidad y la discrecionalidad. Aunque este es un rasgo general también reconocemos que habrá otros esfuerzos de articulación ante la elaboración de legislación y el diseño de políticas públicas sectoriales de diferente nivel de gobierno.

Finalmente afirmamos que el COMPA no ha descuidado incluir en su mirada de problematización del fortalecimiento del poder político, el problema de organizar sus esfuerzos a partir de enfoques. Así el tema que nos ocupa ha sido un elemento central de reflexión y la acción dentro del COMPA. Es en este sentido en que se comparten las reflexiones siguientes.

Deontología del ejercicio legislativo

La deontología se refiere al conjunto de principios éticos asumidos voluntariamente por un gremio o una comunidad (Villanueva, 1999:19). Pero desentrañar dichos principios nos exige primero pasar revista sobre la naturaleza y funciones de éste poder. Derivada del análisis político de la Constitución Mexicana de 1917; en términos formales las funciones del Poder Legislativo son conformar la representación ciudadana en la elaboración del orden jurídico y ser contrapeso de los otros poderes del Estado. A juzgar por el escenario actual, no es difícil argumentar que ambas funciones están desdibujadas como explica Rivas:

Una observación empírica del Poder Legislativo, a saber: la actual crisis de desconfianza en el Poder Legislativo, expresada en recientes encuestas al ciudadano, es el efecto principal de una concepción doctrinaria, formal y jurídica de la representación política, que cuenta con unas características tales, que aleja –o cuando menos desvincula– a los representantes populares de la necesidad y/o demanda ciudadana; esto acontece en un contexto causal que se identifica con condiciones institucionales de un órgano legislativo diseñado en el Congreso Constituyente de 1914-17 para funcionar, a través de mayorías parlamentarias, como oficina de trámite del Poder Ejecutivo y no como un auténtico contrapeso del mismo (Rivas, 2010: 60).

Analizando la función de representación, señalada como la primera función política del legislativo y entendiéndola como mecanismo óptimo para incorporar una demanda a la agenda del debate público (Ozslak y O'Donnell, 1995:201), conviene pregun-

tarnos ¿Cuál es el contenido ético que debe regir la acción de un poder cuya teleología es representar a toda la ciudadanía?

Nuestra respuesta es clara: el poder legislativo debe regirse por una ética que visibilice las necesidades de todos los grupos sociales, incluso y especialmente aquellos que sin recursos, información y voz tienen también que ser considerados en la conformación del orden jurídico que pretende asegurar el bien común.

Es así como el concepto Inclusión Social, deviene en central en una ética legislativa, porque denota una acción inversa a la condición de exclusión de grandes grupos sociales que prevalece en la actualidad de nuestro país y región.

Una segunda ruta en nuestra reflexión concluye que de los deberes de la representación de toda la sociedad, surge un segundo mandato ético, es decir controlar el poder político del Estado, que en este caso se refiere a los otros dos poderes, el ejecutivo y el poder judicial; de forma tal, que garantice la inclusión de la mayor cantidad de las demandas de sus representados.

Así vemos como el concepto propuesto, vuelve a dar contenido a facultades propias del Legislativo como la de vigilar la implementación de la política pública, entendida como la acción del gobierno y decretar presupuestos de ingresos y egresos con criterios de inclusión.

A éstos mandatos se ajusta el trabajo realizado por redes y organizaciones ciudadanas de cabildeo en el legislativo en los últimos años, es decir, se concentra en acciones que impugnan por un orden jurídico que revierta la exclusión de agendas de grupos sociales en relaciones asimétricas de poder y que no reproduzca ésta exclusión, puesto que la exclusión social, está la génesis de la problemática de la desigualdad, que a decir de instancias internacionales es el problema más grave de nuestro país.

Si aún hubiera duda de porqué la tarea es necesaria, nos permitimos recordar que el problema de contar con sociedades donde prevalece la desigualdad es grave y debe mucho al estado actual del alejamiento de todas las instituciones políticas de lo ciudadano, pues éstas concentra sus energías y acción en la defensa de intereses y de un sistema que sostiene prerrogativas y privilegios de un grupo minoritario que concentra la riqueza.

Esta práctica es la que ha generado una crisis de legitimidad y una dinámica de exclusión tan intensa que ha dado vida a violentos engendros antisociales, que hoy por hoy tiene desestabilizado a nuestro país.

Permítasenos entonces, hacer una argumentación más cuidadosa sobre la relación entre la desigualdad, su vínculo con la exclusión y la defensa por ende del concepto de inclusión social como valor orientador en la labor legislativa:

La condición de desigualdad es producida por fenómenos socioeconómicos asentados en sistemas de exclusión o en el carácter esencial de la propia diferencia, lo excluido per se o lo excluido por no ser igual, justificará que se establezcan relaciones asimétricas de poder.

En México la desigualdad entre grupos sociales es un problema con mayúscula. No sólo es alta sino persistente, así lo reportan los Índices de Desarrollo Humano IDH, que analizan indicadores en materia de salud, educación y derechos en proceso de expansión como indica el Informe de Desarrollo Humano 2010:

Sumar nociones [de la desigualdad] permitió entender los vínculos que la hacen persistente de una generación a la siguiente y las condiciones necesarias que logren romper la dinámica de reproducción de la desigualdad: los derechos en procesos de expansión, son indicadores que midieron las opciones reales que tienen las personas, para elegir entre planes de vida alternativos. Así, sumaron a la noción de capacidades, la de oportunidades o condiciones que determinan el acceso a bienes y servicios, la calidad de los servicios y la oferta de bienes y servicios efectivamente disponibles Esta nueva lectura puso en tela de juicio los logros alcanzados en materia de IDH en la última década (PNUD, 2010:17).

Asimismo y considerando que la democracia también es un asunto de eficacia, podemos afirmar que un Estado Democrático sólo hallará legitimidad en la medida en que cumpla a cabalidad con su mandato de mediador de la demanda social. Por supuesto, ello excede a una definición formal de democracia electoral. Así éste trabajo se pronuncia por la siguiente definición de Democracia Sustantiva: “Forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar delimitar la dominación de individuos grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática (PNUD, 2010:33).

En este supuesto, las reglas del juego social democrático, mandatan un imperativo ético inspirado en los más altos estándares internacionales de derecho que permitan retribuir a las personas con mayor grado de exclusión social. Estos hoy por hoy, sin duda son los que se enmarcan en el amplio paradigma de los DDHH y en conceptos asociados como el de Inclusión Social.

En la tradición liberal en la que se inscribe nuestro Estado y las democracias contemporáneas, el marco de los DDHH asequibles a toda persona, es inspirador de todos los esfuerzos públicos. Este marco además no es optativo, debido a la reforma reciente al Artículo 1 Constitucional. Por ello, construir un marco incluyente de derechos para todas y todos se vuelve imperioso y de hecho, pensar o actuar en contraposición se vuelve un claro despropósito.

Vale entonces la pena en imaginar y proyectar una teleología legislativa basada en el concepto de la inclusión social.

La ciudadanía sin embargo, no desea que el concepto quede vacío, como sucede con frecuencia en los discursos legislativos. Al menos, identificamos los siguientes elementos que nos permitirían comprobar que existe una incorporación plena del concepto, mismos que serán analizados con mayor detalle en lo que resta de nuestra ponencia:

La teleología de la legislación incluyente involucra:

- *La construcción de una relación entre el concepto de inclusión social y la noción de una representación social amplia y plural, es decir, debe poder rastrearse el apoyo al interés de sus representados en sus diversas facultades: en la elaboración de leyes, en la asignación presupuestaria y en el control del poder Ejecutivo en favor de los grupos excluidos y en control de los poderes fácticos que atentan contra el bien común y que generan campos de exclusión de la legalidad.*
- *Otra muestra de la incorporación plena del concepto en favor de toda la sociedad representada debiera probarse en la preocupación y ocupación de completar sus acciones; asegurándose de que éstas, están debidamente dotadas de los elementos que les dan vida y existencia en el mundo fáctico, en consideración a las gran desventaja social de algunos grupos –que como las personas migrantes-, no pueden gestionar estos niveles de operación de la legislación per se. Muchas son las críticas a los procesos legislativos fallidos: se hacen leyes, pero no reglamentos, se hacen reglamentos sin asignación de autoridad responsable o carentes de mecanismos, se legisla sin conocer con seriedad el*

problema al que se busca dar solución o copiando leyes similares, se formalizan propuestas alejadas de las mejores prácticas acreditadas a nivel internacional para enfrentar diversas problemáticas sociales, se hacen leyes sin presupuestos o el legislador no se ocupa de que la ley descansa en suficientes normativas para operar en el Poder Ejecutivo.

- *El concepto de inclusión social, también debe impregnarse en nuevas formas de interacción entre representantes y representados.*

Creemos que con lo dicho, hemos explicado la importancia de los procesos de incorporación del concepto de inclusión social para afianzar formas de representación popular con legitimidad, capaz de enfrentar los problemas sociales y las crisis que México hoy por hoy enfrenta.

Marco teórico del Enfoque de Inclusión Social y pautas de incorporación al trabajo legislativo

Antes de continuar en la reflexión expliquemos cómo conceptualizar el enfoque de Inclusión Social.

Partimos del análisis de que las sociedades capitalistas, patriarcales y colonialistas, son sociedades en donde grandes grupos están excluidos, tanto de la distribución de la riqueza así como de los beneficios del desarrollo económico. El capitalismo como modo de producción, históricamente construye y reproduce formas de exclusión económica, como condición a su establecimiento y funcionamiento como los casos extremos de privación, marginación, pobreza y otros, igual de dramáticos; el patriarcado o sistema que crea diferenciación sexual construye desigualdad social entre los géneros y el colonialismo construye un campo simbólico que refuerza los valores de occidente como los únicos vinculados con la noción del desarrollo. Así nos referimos a tres sistemas que diferencian socialmente a los grupos y que se sostienen en prácticas, creencias, instituciones y mecanismos que la reproducen.

No obstante, la dinámica que nos lleva de relaciones de poder asimétricas inherentes a los sistemas de ordenación social señalados y la vivencia o práctica de la exclusión, es expresada con pertinencia por Castell:

Históricamente hay una primera forma de exclusión que se realiza mediante una sustracción completa de la comunidad: por la deportación hacia fuera..., por el destierro..., por la matanza... Podríamos decir que el genocidio representaría la forma última

de estas políticas de exclusión por erradicación total. Parece haber un segundo conjunto de prácticas de exclusión consistente en construir espacios cerrados en el seno de la comunidad, pero separados de éstas. Son los manicomios, las prisiones, los guetos, las leproserías. Propondré distinguir una tercera modalidad importante de la exclusión: dotar a ciertas poblaciones de un estatuto especial que les permite coexistir en la comunidad (no se les encierra ni se les coloca necesariamente en guetos), pero que les priva de ciertos derechos y de la participación en determinadas actividades sociales (Castell, 2001:98).

Lo dicho por este teórico de la educación, parece claramente explicar las formas de exclusión que viven cotidianamente los grupos de personas migrantes indocumentadas, quienes no son vistos y son confinados por razón de una simple condición administrativa y sin embargo, también son claramente aplicables a la situación que enfrentan por ejemplo las comunidades de origen y de destino de migración.

Es así, como la inclusión social, se nos aparece primero como aspiración o valor de sentirse, reconocido, tomado en consideración y valorado en el entorno social, tanto por instituciones económicas, como políticas y sociales.

Pero al aceptar lo anterior es preciso considerar:

Al mismo tiempo no puede perderse de vista que hay sujetos y grupos en mayor riesgo que otros a la hora de vivenciar con plenitud ese sentimiento de pertenencia, como pueden ser las niñas o las jóvenes en muchos países, las personas con discapacidad, o las personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas en otros casos, o aquellos que son inmigrantes o hijos de migrantes en países con lenguas de acogida distinta a su lengua materna. Es más, su papel es central en esta aspiración, pues son ellos y no los que afortunadamente se sienten incluidos, los que revelan con encarnada rotundidad lo limitado y contradictorio de muchas de nuestras concepciones, prácticas y valores (Echeita, 2008:6).

Así la primera conclusión, para quienes convocamos al concepto de inclusión social como orientación del quehacer legislativo, radica en que éste debe servir primero a la identificación de las diferentes poblaciones en la migración. Debe también servir para establecer cuáles son las brechas de exclusión, a la determinación de las causas de su exclusión, así como ponderar y asegurar en el orden jurídico todas las acciones encaminadas a transformar sus causas estructurales y atender sus expresiones de manera inmediata.

La segunda conclusión es que una legislación inclusiva, no podrá surgir sin la participación activa decidida de las poblaciones migrantes excluidas y que ésta acción puede requerir apoyos específicos para favorecer la organización y el desarrollo de habilidades y conocimientos para su consulta.

Otro sector de análisis, nos pide recordar que desde hace 20 años, las democracias occidentales han vislumbrado un boom de derecho especial. Los Estados responden así a la presión de demandas mayor o menormente articuladas de inclusión presentadas por diversos grupos sociales.

En México, esto ha llevado al nacimiento de un derecho especial destinado a brindar al menos un estatus jurídico de igualdad para estas poblaciones, prueba de ello es el derecho para niñas y niños, mujeres, pueblos originarios, minorías sexuales, etc. Las y los legisladores han sido prolíficos al respecto.

Muchos de estos productos legislativos, han también aterrizado en políticas públicas focalizadas y sectorizadas, es decir dirigidas a poblaciones específicas a las que se les considera en situación de exclusión social y por tanto en condición de vulnerabilidad social.

No obstante, tenemos instrumentos jurídicos y programáticos/presupuestarios de lo dicho, ello no ha concluido con transformaciones sociales definitivas. Por el contrario, el problema de la desigualdad y la exclusión siguen siendo los principales problemas en México. De ahí que el Enfoque de Inclusión Social parezca no solo pertinente para orientar la acción legislativa sino también para profundizarse sustancialmente en toda acción del Estado.

Así sobre el camino de incorporar el Enfoque también surgen medidas precisas y claras que el legislador puede y debe tomar en favor de la población en la migración. En el segundo párrafo, de este apartado, ya hemos compartido una explicación de las causas que subyacen a la exclusión. Para las y los ciudadanos del COMPA se trata de un problema estructural que requiere igualmente medidas estructurales para ser transformado y que requeriría una legislación que rediseñara las reglas del juego social en el sistema capitalista, mismas que no se tocarán en este artículo.

Sin embargo, en los dos restantes temas –el relativo a la inclusión en el orden jurídi-

co de personas migrantes, y el relativo al control del poder ejecutivo y judicial en pos de un apego a dicha legislación-, si tenemos propuestas claras y necesarias, toda vez que:

La inclusión contribuye a enriquecer las propuestas de equidad y la visibilidad que entre los vulnerables, hay unos que lo son más, por sumar formas de desigualdad y discriminación. La noción de inclusión, está fuertemente vinculada con cualquier definición de desarrollo en tanto corresponde a la principal problemática en América Latina: la desigualdad. Acepta que las desigualdades que viven ciertos grupos en el plano económico, social, político y cultural son los principales desafíos frente al desarrollo. La Agenda Estratégica Transnacional sugiere acciones para ampliar nuestra comprensión de las causas y los mecanismos que reproducen dichas desigualdades en favor de favorecer la inclusión de grupos como migrantes, mujeres, personas de pueblos originarios, personas con discapacidad, niñas/os y adolescentes, en nuestra propia acción y exige su atención en las acciones del Estado. Las actividades que le dan contenido incluyen el respeto a la pluralidad cultural y social, el acceso a servicios diferenciados o específicos de educación, salud y empleo (Romero, 2014).

Así, el mapa de comprensión de lo que significa *estar incluidos* y las formas a las que una legislación incluyente podría corresponder, proponemos las siguientes categorías de análisis que permiten identificar campos de atención legislativa para construir un orden jurídico que proteja a las poblaciones migrantes, que retire los obstáculos administrativos y por cierto ilegales para que puedan acceder a bienes y servicios y que garanticen su acceso a la justicia.

Categorías	Poblaciones excluidas migrantes
Económica	Se al lugar frente a la producción y la proporción de ingreso al que se tiene acceso, así como al acceso a modelos alternativos de producción más respetuosos del medio ambiente. Por ejemplo, una legislación incluyente incluiría mandatos de derecho laboral sin duda, pero también de promoción a la producción local, dirigidos a establecer nuevos ordenes sociales en donde las personas no tuvieran que dejar sus lugares de origen sino por deseo simple.
Político	Se refiere a la capacidad de éstos grupos para acceder a información, articular sus demandas, gestionarlas en los espacios de deliberación pública, de seguir e influir en la forma en que se formulan, se planean, se presupuestan. Asimismo también se refiere a la capacidad de generar habilidades para todo ello. Por ejemplo, una legislación incluyente apoyaría la formación de organizaciones sociales o personas jurídicas con quienes pudieran interlocutar los tres poderes del Estado, pues el marco de gobernanza avanzaría mucho la posibilidad de gestionar por sí mismos su agenda.
Social	Se refiere al orden social y como simboliza, representa, estigmatiza, infantiliza a ciertos grupos y como mediante diversas prácticas discriminatorias se les invisibiliza. Así como los mecanismos institucionalizados que reproducen las condiciones de exclusión social. Por ejemplo una legislación incluyente, establecería mecanismos claros para hacer ajusticiables los Derechos Humanos, entre ellos el derecho a la justicia de poblaciones mirantes, denotando las limitaciones de la jurisdicción o los requisitos administrativos de legalidad en un territorio.

Finalmente y con los ejemplos expuestos, estamos en posibilidad de sugerir algunos indicadores que podrían dar cuenta del proceso de incorporación del concepto de Inclusión Social a la labor legislativa para el tema migratorio, estos serían:

- *La legislación sirve a la Identificación de las y los migrantes.*
- *La legislación parte de comprender las causas estructurales de la exclusión, así como de las brechas de exclusión producidas por intersecciones con otras formas de exclusión de género, étnica, edad, condición de discapacidad, indocumentación, entre otras y crearía medidas de atención a éstas, analizando los actuales obstáculos que enfrentan poblaciones en las migraciones para el disfrute de los Derechos Humanos.*
- *Hay una clara vinculación entre causas de la exclusión y el marco normativo que se produzca para atender el tema migratorio; es decir los dispositivos normativos están destinados tanto a modificar la realidad que causa su exclusión y cuenta además con disposición destinadas a mitigar las manifestaciones de exclusión más dramáticas y acuciantes destinadas al control del poder político de los gobiernos y las instancias de procuración y ejecución de la justicia.*
- *La elaboración de cualquier proyecto legislativo, considera mecanismos de participación activa de las propias poblaciones migrantes excluidas, tanto para conocer sus opiniones como sus propuestas. El proyecto debe considerar, mecanismos explícitos para apoyar la organización de dichas consultas*
- *La legislación cuentan con presupuesto destinados a los mecanismos e instituciones que dará vida para normar el problema. Y además están dotados de elementos que garanticen la rendición de cuentas al respecto del gasto público.*
- *La legislación producida está homologada al derecho internacional de protección de los Derechos Humanos y Migración vigente y con los cuales nuestro país se encuentra comprometido.*

Este artículo, ha pretendido asentar una necesidad sentida desde la ciudadanía, la de llamar a las y los legisladores a repensar su telos y a hacer un esfuerzo en favor de las poblaciones excluidas migrantes y de otras, que hoy por hoy constituyen las grandes mayorías en nuestro país.

La paz, la seguridad y la justicia, lo reclaman hoy más que nunca.

Referencias Bibliográficas

- Castells, Manuel, La era de la información. Fin de milenio. Vol. 3, Madrid: Alianza Editorial, 2001.
- Echeita, Gerardo, Inclusión y Educación Educativa. “Voz y Quebranto”, en REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2008.
- PNUD, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad, NY, 2010. Revisado en www.idhalc-actuarsobrefuturo.org.
- PNUD, OEA, Nuestra democracia, Ed. FCE México, 2010.
- Rivas Prats, Fermín Edgardo, Criterios para una deontología legislativa, 2010. México, Ed. Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Romero, Axela y Córdova Rodolfo, Documento Base del III Encuentro Transnacional del Colectivo PND Migración: “Ciudadanía migrantes en acción”, 26-28 de marzo 2014.
- Romero, Axela y Córdova Rodolfo, Estrategia: Construcción de nodos regionales para el monitoreo del Programa Especial de Migración 2014-2018. Documento interno del COMPA en discusión.
- Villanueva Ernesto, Deontología Informativa, México, Universidad Iberoamericana, 1999, www.juridicas.unam.mx

Resumen

El presente trabajo muestra el reto que enfrenta México ante el retorno de migrantes, retorno que se ha incrementado en fechas recientes por diferentes motivos, entre ellos la crisis de Estados Unidos. Este significativo retorno ha planteado nuevos desafíos para la vida del estado tanto educativos, como de salud, de vivienda y de empleo. Pues la migración que había representado una válvula de escape para el país, presenta ahora una nueva faceta que no ha sido tomada en cuenta para las políticas públicas; este regreso de personas de Estados Unidos ha significado cambios en la vida social y económica del país y ha demostrado que la migración y las remesas no serán soporte de la economía mexicana. Se trata pues de mostrar los impactos que ha tenido para el estado el creciente retorno de migrantes, para así iniciar un serio debate sobre las rutas a seguir en temas de educación y salud, agendas que son de vital importancia para el desarrollo del Estado en particular y del país en general.

Introducción

En México la migración internacional ha sido percibida, por más de 30 años, como un flujo unidireccional hacia el Norte, menoscabando la importancia del retorno fuera del tema de los trabajadores temporales. Sin embargo, aspectos como la profunda crisis económica en Estados Unidos (2007-2013) y sus consecuencias en el desempleo, un largo proceso de militarización de la frontera norte, desde el inicio de los años 90s, y las reformas legales anti migrantes en todo el país en los últimos quince años, han significado el regreso de más de 2 millones de migrantes mexicanos al país, en los últimos cinco años, lo que

3

El retorno de migrantes de Estados Unidos a México

Impactos y retos

Rodolfo García Zamora

Alondra Alejandra Ambriz Nava

Patricia Herrera Castro

Universidad Autónoma de Zacatecas

plantea nuevos retos de investigación y de diseño de políticas públicas sobre sus impactos, todo esto para ayudar a la reinserción de los migrantes y sus familias.

El retorno ha tenido importantes impactos en la vida social y económica del país y este trabajo se plantea los principales impactos del retorno de migrantes a México, en términos de salud y educación. Así, a partir del análisis de los impactos en estas áreas será posible hacer una propuesta de Programa de Apoyo a la Reinserción Integral de los Migrantes y sus Familias.

Estudios sobre el Retorno de Migrantes

Los trabajos sobre el tema de migración de retorno en México son muy escasos, comparados con el gran caudal de obras sobre migración internacional. La literatura existente gira en torno al retorno resultado de la crisis económica de 1929-33 y el retorno como efecto del fin del Programa Bracero (1942-1965), que se estableció como un macro programa de trabajadores huéspedes derivado de los requerimientos de la fuerza de trabajo en Estados Unidos a causa de la Segunda Guerra Mundial. Es así como, en general, el retorno ha sido visto como una opción del migrante una vez que ha cumplido ciertos objetivos en Estados Unidos, como reunir el capital para emprender un negocio en su país de origen, o bien como una decisión individual tomada por motivos personales, familiares y culturales.

Siguiendo a Francesco Cerase (1974) quien realizó un estudio sobre la migración de retorno de Estados Unidos al sur de Italia, se señala que tanto la decisión de retornar, así como los problemas relacionados con su readaptación deben ser considerados a partir de la posición o estatus individual que el migrante ha alcanzado en el país destino, y derivado de esto se propone una taxonomía del retorno:

- **Retorno del fracaso.** *Basado en la incapacidad del migrante para adaptarse al nuevo país en un corto plazo, pues cuestiones como las relaciones humanas, el trabajo, idioma, estilos de vida, clima y comida son retos que el migrante no logró superar. Además que el trabajo que desarrolló no fue lo suficientemente satisfactorio, este tipo de retorno se facilita si el migrante tiene un hogar y familia con y por los cuales regresar.*
- **Retorno del conservadurismo.** *Este parte de un proceso de adaptación exitoso, la estrategia del migrante será trabajar mucho para ahorrar una parte de su salario; se enfrenta a una disyuntiva: darse el placer de adquirir bienes típicos de un patrón de consumo de la sociedad receptora o usar sus ahorros para poder invertir en un proyecto o “insumos” que le permitan mejorar su nivel de vida en el lugar de origen, como por ejemplo comprar tierra o poner un negocio, detonándose así el retorno.*

- **Retorno de la innovación.** *En este tipo de retorno el migrante es incapaz de aceptar su nueva posición en el país destino, por lo cual asume una postura anhelante de regresar, para con ello elevar su calidad de vida e impactar positivamente en su sociedad de origen.*
- **Retorno del retiro.** *Está motivado por los “deseos de la infancia”, los cuales el migrante después de una vida de trabajo ahora puede cumplir, pues se encuentra en edad adulta y con estatus de jubilado; este tipo de retorno se da también porque es más barato y cómodo vivir en su país de origen con la pensión que reciben y porque existen lazos familiares que motivan el regreso.*

Por su parte, Jorge Durand (2005) plantea que el retorno pone en tela de juicio el carácter unidireccional o definitivo de la migración, al menos en el caso México-Estados Unidos, esto en función de que la decisión de retornar implica reiniciar el proceso migratorio pero en sentido inverso. El retorno puede distinguirse según Durand en tres tipos que son la migración temporal que está sujeta a programas de trabajadores huéspedes, en los que el contrato explicita la obligación de retorno. El retorno del migrante mismo, que es el que regresa de manera definitiva y voluntaria tras una larga estancia, un ejemplo son los jubilados que retornan con una pensión y por último la migración de retorno transgeneracional, la cual constituye el retorno no del migrante, sino de su descendencia (hijos, nietos, bisnietos).

Según Cobo et al.(2008) el análisis del retorno puede hacerse desde diferentes perspectivas o dimensiones, dentro de las cuales debe incluirse la experiencia migratoria en términos de bienestar del migrante y de su familia, lo que se vincula con la experiencia laboral en destino, la situación legal migratoria y la integración o no en el contexto externo. Otra dimensión tiene que ver con los impactos del retorno con el desarrollo económico y social en origen y destino de la migración internacional. En particular, es importante la doble perspectiva de las nuevas habilidades laborales del migrante retornado, sus habilidades y ahorros potenciales que incidan en el desarrollo local y la capacidad estructural de los lugares de origen y retorno para integrar a los migrantes retornados. De los señalamientos anteriores se deriva la necesidad de reconocer la diversidad de experiencias de los migrantes de retorno definidas por su género, edad, situación migratoria, perfil laboral, etc.

A su vez Francis Mestris (2013) plantea la necesidad de considerar los factores objetivos y subjetivos del retorno. Dentro de los factores objetivos incluye los factores ligados al migrante como la edad, el perfil laboral, el ciclo de vida, etc y los factores

del entorno, como son la distancia entre origen y destino, situación migratoria, patrón de asentamiento y la situación del ciclo económico en destino. Dentro de los factores subjetivos incluye el capital humano, es decir, las nuevas habilidades y capacidades adquiridas en el exterior, el capital social, esas redes sociales transnacionales de apoyo para la emigración, el asentamiento y el retorno, la identidad comunitaria como el sentido de pertenencia y participación en organizaciones comunitarias en origen y destino, los factores ligados al proyecto migratorio. También son relevantes el cumplimiento del objetivo de la migración (ahorro, compra de tierras, ganado, casa u otras inversiones en la comunidad de origen) o fracaso en los objetivos y retornado forzado. Los factores familiares y afectivos también están presentes. La presión de la esposa, los hijos o los padres. La nostalgia e inadaptación en el lugar de destino. Y por último los factores de atracción hacia la comunidad de destino u otros lugares del país de origen, estos pueden ser la existencia de inversiones previas, las oportunidades de empleo, oferta de puestos de representación popular comunitaria, en los ayuntamientos o Congresos locales.

Tendencias recientes del retorno

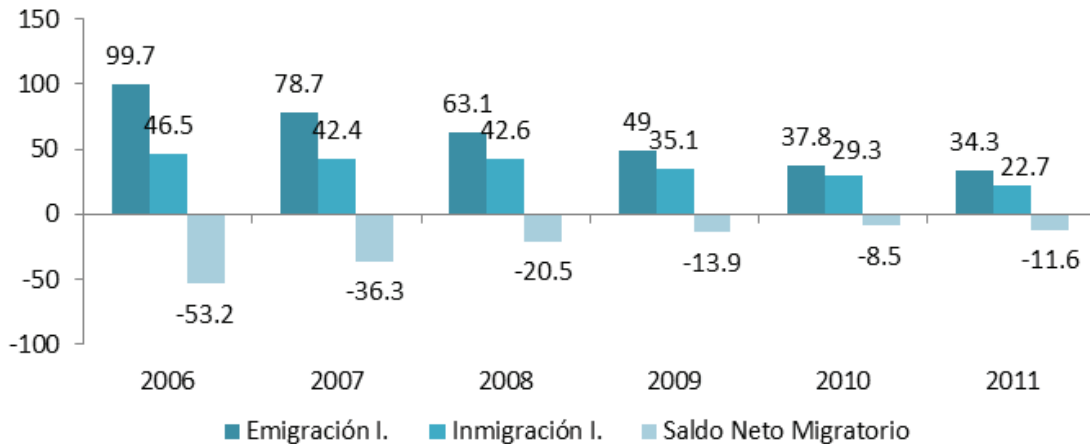
El quinquenio 2005-2010 ha sido muy importante para el fenómeno migratorio en México, pues es durante esta etapa que se ha manifestado un comportamiento distinto al patrón observado en años anteriores, dejando su carácter circular para volverse definitiva y con mayor presencia migración de retorno del migrante y su familia a las comunidades expulsoras y hacia otros lugares que les resultan más atractivos. Como indicamos antes, los factores detonantes del retorno son producto de la creciente militarización de la frontera Norte, del incremento de las políticas anti-migratorias en Estados Unidos y los efectos negativos que sobre el mercado laboral ha ejercido la crisis económica del año 2007 a la fecha.

Entre las manifestaciones más evidentes de ésta situación se encuentra la disminución de las remesas recibidas en el país, cuyo monto máximo histórico se alcanzó en 2007 con un monto de 26,059 millones de dólares de acuerdo a Banxico, esta cantidad representó el 2.53% del PIB de ese año, y posteriormente disminuyó en 12% en 2008. Estas cifras también se explican por el aumento del desempleo de hispanos que laboran en Estados Unidos, mismo que según la Oficina de Estadísticas Laborales de EU, alcanzó una tasa de 8.8% en 2008, 2.3% más que la tasa general en ese país, siendo los sectores más afectados en los que se emplean los migrantes mexicanos: el manufacturero y el de la construcción.

Entre 2006 y 2007 la migración México Estados Unidos alcanzó su nivel máximo con 12.5 millones de inmigrantes, pero, a causa de la recesión económica se dio un considerable descenso entre 2007 y 2009, para recuperarse en 2012. En el siguiente gráfico se presentan las tasas brutas de migración internacional, mismas que corroboran lo anterior.

Gráfico No. 1.

Tasa brutas de migración internacional, 2006-2011 (Por cada 10,000 habitantes)



Fuente: Gráfico tomado del Anuario de Migración y remesas 2013. BBVA, (2012:28).

Datos de CONAPO (2010) indican que entre 1995 y 2000 existieron 267,150 migrantes de retorno a nivel nacional y 1,469,801 de migrantes a Estados Unidos; mientras que para el quinquenio 2005-2010 se registraron 131,400 migrantes de retorno y 990,477 salidas. Observamos pues una disminución tanto para las salidas como para el retorno nacional.

Estas cifras dan cuenta de la polémica alrededor de la migración cero, que se inició cuando Damien Cave, en una nota publicada en el New York Times en el verano de 2011, sugirió un descenso de la migración debido a las mejoras de las condiciones económicas y sociales de México. Autores como Douglas Massey, Jorge Durand y René Zenteno fueron partidarios de esta postura que señalaba que la disminución de la migración se debió a factores como: la disminución de la tasa de natalidad, disminución del desempleo en México, aumento de la migración legal, avance democrático y disminución de la pobreza. De acuerdo con García (2012), para el año 2010 se llega a equilibrar el monto de migrantes irregulares con la cantidad de deportados y retornados debido, fundamentalmente, al desempleo en la economía de Estados Unidos, derivada de la crisis económica del 2007 al 2012.

La tesis que sostiene Alejandro Canales (2012), señala que los impactos de la crisis financiera no se vislumbran claramente como un retorno masivo, sino como una desaceleración del flujo de entrada de mexicanos a Estados Unidos. Además puntualiza que el retorno no presenta una tendencia diferente a partir de la crisis. En un análisis tendencial de la migración se puede entender al saldo migratorio nulo, no como el cese de la migración, sino como un virtual equilibrio entre el retorno y la entrada de mexicanos a E.U.

Dado la alta correlación existente entre los flujos migratorios y los ciclos económicos de ambos países, es de esperarse una recuperación de los flujos migratorios hacia Estados Unidos, tras la reactivación de la economía de ese país; otros factores que pueden influir en el comportamiento de la migración, y específicamente sobre el retorno, son la eventual reforma migratoria y la política de seguridad que implemente EU en su frontera con México.

Respuesta gubernamental ante el retorno

A nivel nacional los programas en materia migratoria están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), pero los recursos humanos en la SRE son insuficientes para la gran cantidad de personas deportadas, quienes llegan sin pertenencias ni identificaciones en la mayoría de los casos; aunado a la difícil situación de la separación familiar. Además, está el grave problema de los menores no acompañados deportados que en 2010 alcanzó el 72 por ciento, el 24 por ciento de los cuales son menores de 12 años. En este contexto, queda manifiesta la necesidad de proteger los derechos humanos de los migrantes repatriados, y ampliar la cobertura de estas medidas. Con este escenario el gobierno mexicano ha sido criticado por su limitada participación en defensa de los derechos humanos de los mexicanos en Estados Unidos en general, y en particular hacia los mexicanos deportados de ese país, al no cumplir con los lineamientos que el mismo Instituto Nacional de Migración señala:

- *“Contribuir al desarrollo nacional, a través de una adecuada gestión migratoria con base en un marco legal que facilite los flujos migratorios con respeto a la dignidad humana.*
- *Garantizar la protección y defensa de los Derechos Humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, independientemente de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados en las cuales participan los tres órdenes de gobierno” (INM, 2011:18).*

En este caso la política mexicana en cuanto a migración se limita únicamente a proteger y defender los derechos e integridad física de todos los migrantes en el territorio nacional. El Programa Paisano fue *“creado con el objetivo de garantizar el flujo migratorio seguro, ordenado y digno a los mexicanos que ingresan, transitan o salen de México”* (INM, 2011: 19). En este contexto también el Grupo Beta se encarga del auxilio de los migrantes en situaciones de riesgo o abuso por parte de autoridades, particulares o crimen organizado, brindando orientación e información sobre los peligros del camino.

Fondo de Apoyo al Migrante

En el contexto del retorno creciente de migrantes mexicanos de Estados Unidos, el Congreso mexicano aprobó en 2009 establecer el Fondo de Apoyo al Migrante (FAM), que tiene como objetivo ayudar a la reinserción económica de los migrantes retornados con apoyo a proyectos productivos de autoempleo, mediante un apoyo cuyo monto máximo puede ser hasta de 12,500 pesos a fondo perdido. Este Programa es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y está destinado a apoyar a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas para encontrar una ocupación en el mercado formal; contar con opciones de autoempleo; generar ingresos; mejorar su capital humano y su vivienda; y apoyar la operación de albergues que los atiendan; y, retornar a su lugar de origen, en su caso.

El FAM obtuvo un presupuesto de 300 millones para el 2012 a nivel nacional, sin embargo en el año 2013 perdió 100 millones, y pierde 50 millones más para el 2014 en un contexto en que ha crecido el retorno de migrantes en todo el país. Además, del reducido monto financiero de este Fondo destaca la ausencia de programas estatales y de un programa nacional integral de apoyo a la reinserción de los migrantes retornados y sus familias que contemple los aspectos económicos, laborales, alimentarios, de salud, educación, reinserción comunitaria y reinserción familiar.

En teoría este Fondo debería apoyar a los retornados y a aquellos que reciben remesas, pero los apoyos se dan sin una capacitación y seguimiento adecuados, tornándose este programa, como muchos otros, como una iniciativa asistencialista, sin proyección futura verdadera más que la buena voluntad de que se armen proyectos que puedan prosperar a futuro. Los resultados no han sido los esperados por la falta de planeación de proyecto, que debería ir acompañado de un proceso serio de capa-

citación y acompañamiento técnico.

Aunado a lo anterior existe una amplia discrecionalidad de los gobiernos estatales y municipales al otorgar apoyos a personas que no son migrantes ni retornados, primando en ello el criterio de afinidad política partidaria. Ante ellos los escasos recursos económicos se desvían hacia otros sectores de la población que ya tiene cobertura institucional en diferentes programas. Estas limitaciones, financieras e institucionales en su funcionamiento, fortalecen la necesidad de diseñar y establecer un programa integral de apoyo para la reinserción de los migrantes retornados y sus familias, dentro del cual la capacitación laboral, el micro crédito y el acceso a la salud, alimentación y educación son fundamentales. Pero, diseñar un programa de tal naturaleza requiere de una voluntad política del gobierno mexicano y las diferentes fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, que se ha manifestado presupuestalmente. Serán la organización y presión de las comunidades de origen de los migrantes, de sus familias y diferentes aliados de la sociedad civil las que posibiliten avanzar hacia el diseño de este tipo de Programa

Impactos del retorno en los servicios de salud

Los movimientos migratorios colocan en situación de vulnerabilidad a los individuos y los migrantes mexicanos de retorno, los que deben enfrentarse no sólo con los padecimientos o condiciones de salud a su regreso, sino además con la búsqueda de oportunidades económicas y sociales para una reinserción exitosa.

Cuando los ahora retornados se fueron, en la mayoría de los casos, no contaban con un empleo formal que les ofreciera protección social y acceso a los servicios de salud, además durante su estancia en los Estados Unidos según Castañeda y Ojeda (2008), la probabilidad de los migrantes para contar con seguro médico es 2.5 veces inferior a la de los nacidos en el país vecino y la cobertura de seguro médico está sujeta a la estatus migratorio, el 45% de los inmigrantes no ciudadanos de E.U. carecían de este servicio, mientras que sólo el 16.4% de los naturalizados no contaba con seguro médico. Esta situación implica que al no poder ejercer libremente su derecho a la salud ni al goce de los programas públicos, se tomen otras medidas para su atención sanitaria, como son: automedicación, gasto privado, viajes a México por atención médica y medicamentos, etc.

Una vez que se da el proceso de retorno, lo ideal sería ofrecerles los escenarios institucionales para que su derecho fundamental a la salud sea cumplido. Dado que a su regreso los migrantes encuentran un escenario laboral adverso que les limita de

contar con un trabajo formal que provea servicios de salud, el Seguro Popular de Salud se convierte en la única alternativa médica ofrecida por el Estado en la situación actual de México, lo que implica que tengan los ingresos suficientes para pagar su acceso.

Los impactos que el retorno tiene sobre la salud difieren en cada etapa de la vida de las personas, de su estatus migratorio y de la forma en que se realizó el retorno. Por ejemplo se observa una problemática en los niños acompañantes de migrantes que no tienen acta de nacimiento mexicana, pues es el principal requisito para afiliarse al Seguro Popular, razón por la cual muchos se quedan sin acceso al servicio. Por su parte el flujo circular de muchos de los hombres, en edad reproductiva, impacta en la salud de las mujeres que se quedan, manifestándose enfermedades de transmisión sexual como Virus de Papiloma Humano y VIH/SIDA.

El retorno impacta de manera importante en la salud emocional de los niños jóvenes, tanto en deportados como en aquellos que llegan a México acompañando a sus padres en el retorno, pues el cambio en la forma de vida y la falta de oportunidades observadas en México causan manifestaciones depresivas, pese a que generalmente este grupo de edad cuenta con buen estado de salud. Salvo aquellos que vivieron y laboraron en los campos agrícolas en condiciones laborales y de salud muy precarias como los jornaleros indígenas internacionales de Oaxaca, Guerrero y otros estados de México.

La vulnerabilidad de los migrantes internacionales de retorno en edades avanzadas es palpable pese a que generalmente poseen más bienes y mayor poder adquisitivo, pues carecen de seguridad social y de acceso a los servicios de salud, lo que representa altos costos para hacerle frente al proceso salud-enfermedad, mismo que en la etapa de vida de 65 años y más, representa un alto costo por tratarse de enfermedades crónico degenerativas y sus complicaciones.

La presión que los retornados ejercen sobre el sistema de salud en México cuestiona la estrategia del Seguro Popular que está basada en ofrecer servicios “universales” a la población, el hecho de que se estén integrando cada vez más afiliados con los mismos recursos físicos y económicos atenta contra la calidad y eficiencia del servicio brindado, pues existen carencias en la infraestructuras y en los recursos humanos necesarios para atender las necesidades de salud en las localidades y si se le añade el peso de los retornados las consecuencias se manifiestan principalmente en

la saturación del servicio y en la dotación insuficiente de medicamentos.

Las limitaciones de las políticas de salud migrante

Si bien existen diversas políticas y respuestas de atención a la salud migrante, éstas son difusas e inconexas; su común denominador ha sido la ausencia de voluntad política y de compromiso, no sólo con el segmento específico de los migrantes y sus familias, sino con lo que hay detrás de ellos, es decir, los derechos fundamentales y los mandatos constitucionales. Las experiencias de IMSS Migrante (1990), Iniciativa de Salud de las Américas (2001), Ventanillas de Salud (2003) y Vete Sano Regresa Sano han sido intentos por dar atención médica y preventiva a los migrantes y sus familias; sin embargo, factores como los problemas administrativos, la falta de claridad en la forma de financiamiento de los seguros y otros han hecho que sean estrategias subutilizadas.

La iniciativa *Salud Migrante* analizada por el Instituto Nacional de Salud Pública pretendía operar como seguro médico binacional con el objetivo de atacar la postergación de la atención médica, la complicación de enfermedades crónicas, el retorno y/o repatriación de enfermos graves, así como la exposición a gastos catastróficos. A pesar de que esta propuesta buscaba coordinar esfuerzos y enmarcar el desarrollo de una política de salud integral e insertarse en el Programa Nacional de Salud 2007-2012 y de ser aprobada por la LXI legislatura de la Cámara de diputados el 16 de marzo de 2010; ésta no se cristalizó e incluso se abandonó, lo que deja en claro la falta de compromiso real con el derecho a la salud de la población migrante y sus familias.

Resultados del Programa Binacional de Salud

La Semana Binacional de Salud (SBS) que se realiza anualmente en los Consulados Mexicanos en Estados Unidos y en los estados de México con mayor migración internacional busca hacer llegar los servicios de salud a los migrantes y sus familias durante esa semana en ambos países. De acuerdo con los Resultados de la Semana Binacional de Salud 2012 se estima que se realizaron 4,216 actividades benéficas, a un total de 466,770 personas. Por otra parte también se realizaron campañas para concientizar a la población latina sobre temas como: salud de la mujer, salud mental, salud de los adolescentes, salud ocupacional, enfermedades Infecciosas, enfermedades crónicas y acceso a servicios de salud y reforma de la salud.

La principal limitación de esta iniciativa es que no está institucionalizada en un servicio permanente hacia los migrantes y sus familias en México y los Estados Unidos y asume los rasgos de una promoción de corta duración con un alto componente

propagandístico del gobierno mexicano.

IBIZA

La Iniciativa Binacional Zacatecana de Salud es una experiencia piloto exitosa de promoción de la salud comunitaria para migrantes zacatecanos en California que funciona en coordinación con diferentes actores de la migración internacional: Gobierno del Estado, Iniciativa de Salud de las Américas, la Universidad de Berkeley California y Federaciones de Clubes Zacatecanos del Sur de California. El objetivo de esta iniciativa es mejorar la salud y calidad de vida de la población zacatecana y de sus familias, las cuales viven en los Estados Unidos, principalmente en California. Para lograrlo se parte de la coordinación, el desarrollo y la implementación de actividades bajo las premisas de provisión de servicios y prevención de padecimientos.

El Programa se oficializó el 13 de noviembre de 2010, con la firma del gobernador del Estado y la Universidad de California en Berkeley. Los resultados de la Primera Semana Binacional de Salud Zacatecas-California indican que con la colaboración de la Clínica Médica San Miguel, se realizaron 200 mastografías y 200 exámenes de próstata gratuitos; además de la feria de salud con una concurrencia de 300 personas; la distribución de 560 materiales educativos sobre salud; estimándose en total que más de 3,600 zacatecanos se beneficiaron de los eventos realizados en esta primera SBS-ZAC.

Al igual que la limitación de la Semana Binacional de Salud, el Programa Ibiza es un programa piloto que no se institucionaliza y garantiza el acceso binacional a la salud de todos los migrantes de Zacatecas y sus familias, este tiene mayores expectativas si logra articularse con la amplia red de clubes zacatecanos en los Estados Unidos que rebasan A las 300 organizaciones comunitarias transnacionales.

Impactos del retorno en la Educación, cifras ciclo escolar 2011-2012

La formación de capital humano es una de las alterativas para el desarrollo económico de un país, la falta de oportunidades de empleo, frecuentemente, ocurre debido al menor grado en educación de la población, la cual es una de las principales causas de la migración hacia otros países. En educación las necesidades son apremiantes, ante el retorno creciente de los migrantes y sus familias puesto que se haN venido observando mayores eventos de menores de edad no acompañados entre 2007 y 2010, pasando de 49% a 67%; sin duda alguna, esto constituye retos importantes para los sistemas educativo y de salud en México.

La composición de porcentajes de los menores repatriados en el 2012 se da como sigue: los de 12 hasta 17 años el 85% son hombres y el 15% son mujeres; los de cero hasta 11 años el 60% son hombres y el 40% son mujeres. Sobre el porcentaje de menores acompañados: el 57% son hombres y el 43% son mujeres; los que no van acompañados el 65% son hombres y el 35% son mujeres.

Cuadro No. 2

Eventos de Repatriación de menores migrantes mexicanos desde Estados Unidos por entidad federativa de origen, grupos de edad, condición de viaje y sexo 2012

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	TOTAL
Total general	1,505	1,606	2,223	1,766	1,362	1,110	1,125	1,352	12,049
Zacatecas	49	29	53	42	18	23	24	24	262
De 12 a 17 años	31	17	53	42	18	23	24	24	242
Acompañados	-	10	11	7	5	9	1	6	49
No acompañados	31	17	42	35	13	14	23	18	193
Hasta 11 años	18	2	-	-	-	-	-	-	20

Fuente: Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM.

Cada vez más menores requieren programas de educación que se adecúen a sus necesidades para que adaptarse al sistema educativo mexicano no les resulte tan difícil. En este sentido, se propone capacitación a maestros para que brinden sistemas bilingües. Acorde a la SEP (2012), estimación con base en el Censo de Población y Vivienda el grado promedio de escolaridad de la población en México era de 8.8; la del estado de Michoacán era de 7.5; la de Oaxaca era de 7 y Zacatecas fue de 8. Para el año 2011 al 2012, la matrícula total de estudiantes a nivel nacional fue de 34, 821, 326 alumnos, de los cuales 74% correspondían a la educación básica, 12.5% a la educación media superior y 9.1% en educación superior.

Es sumamente importante que los gobiernos se involucren directamente en las necesidades de una población creciente de menores retornados, los estados como Zacatecas con un alto grado de intensidad migratoria y altos índices de retorno deben responder a los cambios en cuanto a inversión educativa ya que como lo muestra el siguiente cuadro, existe una ausencia total de docentes y carreras de licenciatura normal de educación primaria intercultural bilingüe, frente a un retorno creciente de

menores con necesidades de educación transnacional.

Cuadro No. 4

Alumnos, docentes y carreras de licenciatura normal en educación primaria bilingüe, en los estados de Michoacán, Oaxaca y Zacatecas en el ciclo escolar 2011-2012

ESTADOS	TOTAL	SEXO		Carreras	1er Ingreso	Egresados	Titulados
		Hombres	Mujeres				
Total nacional	2,602	1,052	1,550	19	755	601	596
Michoacán	117	79	38	1	30	30	30
Oaxaca	227	93	134	1	60	54	49
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	0

En materia educativa el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, órgano consultivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores formado por 130 líderes migrantes mexicanos ha propuesto medidas pequeñas, que no satisfacen la totalidad de la demanda en temas educativos, tales programas podrían aumentarse y generalizarse hacia el resto de la población migrante. Dentro de estas iniciativas están los programas de intercambio entre maestros, la donación de libros a escuelas, bibliotecas y centros comunitarios en Estados Unidos, la alfabetización de adultos y los programas de educación por medio de más de trescientas setenta Plazas Comunitarias, y el programa IME-Becas, iniciado en 2005, conjuntamente con la Universidad de California, con el propósito de apoyar con donativos a los centros comunitarios y las instituciones que proporcionan programas educativos a los estudiantes mexicanos (Délano, s.f.).

En este sentido los resultados arrojados por estos programas son que los estudiantes adquieren herramientas educativas que les permiten tener una mayor interconexión con las instituciones estadounidenses. *“Casi todos los estudiantes inscritos se sienten motivados ante la idea de que una educación en su propio idioma no sólo facilita que aprendan a leer y escribir, sino que les permite aprender inglés rápidamente y en algunos casos obtener un su certificado (GED) y asistir a la universidad en Estados Unidos”* (Délano, s.f.: 86). Este impulso en la educación de los migrantes se debiera reflejar como un progreso en el acceso a mejores empleos y niveles más altos de vida.

Programa Binacional de Educación

El Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), tiene como objetivo

fundamental atender a los niños y jóvenes que cursan sus estudios, una parte del año escolar en México y otra en Estados Unidos. Asegurando la calidad y continuidad de la educación para la mejora de la calidad de vida de estos niños y jóvenes.

De acuerdo con Tinajero (2007) el PROBEM tiene cuatro ejes temáticos: información y difusión, intercambio de maestros, transferencia de documentos y material educativo. La coordinación solo se ha enfocado en el eje de intercambio de maestros y los otros tres han tenido pocos avances. Entre las limitantes a las que se enfrenta el programa es el bajo presupuesto otorgado que solo asciende a los 303,000 pesos que repercute de manera directa en la obtención de un impacto real en el estado. Además, el principal enfoque del programa, el intercambio de maestros, no enfrenta el problema educativo más trascendental: la deserción escolar.

Dos problemas centrales en la población infantil de retorno lo representan la ausencia de documentación y la falta de dominio del español en contextos donde la falta de documentos impide su reconocimiento como ciudadanos mexicanos y en los cuales no existen profesores preparados a nivel didáctico, pedagógico ni a nivel del inglés.

Programa Binacional de Educación para Menores (Probem)

Existen esfuerzos de programas federales en materia de educación para migrantes, no obstante es necesaria una extensión del mismo tanto geográficamente como en términos de presupuesto, ya que las necesidades son crecientes y los fondos son limitados. Pues no existen maestros capacitados para atender este tipo de necesidades, los maestros que se enfrentan a estos retos no hablan inglés y muchos de estos menores extranjeros no hablan para nada español, puesto que las circunstancias migratorias de sus padres los hicieron radicar en México tras el retorno de la familia, una de las opciones que propone este programa es un diplomado en inglés para los maestros que se enfrenten a estas dificultades.

Otros de los problemas que enfrentan los estudiantes son la certificación de actas de nacimiento y la falta de documentos escolares, condición más frecuente entre los jóvenes que terminaron High School.

Conclusiones

Ante el incremento de deportados y retornados a México se requiere que el gobierno mexicano ejerza una mejor defensa de los derechos humanos de los connacionales en EU en general y en particular sobre los migrantes retornados y deportados.

Siendo necesario que el gobierno mexicano establezca políticas públicas de apoyo para el traslado de los retornados y deportados de frontera norte a sus lugares de origen, con una atención personalizada que les permita la plena seguridad de regresar y evitar la violación de sus derechos.

También es latente la necesidad de establecer mecanismos de corresponsabilidad entre los gobiernos de la frontera norte y los gobiernos de los estados de origen para la atención de los retornados y deportados, apoyo de acceso a salud, alimentación y su traslado seguro a las comunidades de origen, buscando que el gobierno federal establezca una Programa de Apoyo a la Reinserción integral de los Migrantes y sus Familias que contemple aspectos económicos, de capacitación, laborales, de micro financiamiento y acceso a la salud y educación de toda la familia.

Sobre los Programas de Salud es importante mejorar las iniciativas existentes y asegurar el acceso de todas las familias migrantes a este servicio, o buscar alternativas para el debido cumplimiento de cada programa instaurado. También es urgente articular de forma adecuada los Servicios de Salud de Zacatecas hacia las zonas de mayor intensidad migratoria y de retorno del estado de forma que se garantice el acceso a la salud del migrante, su familia y en particular de todos los ancianos retornados.

En materia de salud es importante el Programa Ibiza, como campaña referente para el país, de promoción de la cultura de la prevención de la salud en los migrantes mexicanos en Estados Unidos, el reto consiste en su generalización en aquel país mediante una alianza con los clubes de migrantes en toda la Unión Americana. Sin embargo, aún queda mucho que hacer en materia de retorno, pues como hemos señalado, la infraestructura y el financiamiento del Seguro Popular son limitados y con la demanda de salud adicional por parte de los retornados crecerá el déficit de su atención y servicios. Por tanto, se debe garantizar no sólo su acceso e inscripción al Programa, sino su cobertura efectiva, con disponibilidad de medicamentos, análisis oportunos para prevenir padecimientos graves, así como acompañamiento psicológico para la reinserción de los migrantes y sus familias.

Sobre los programas educativos, se deberán mejorar los mecanismos ya existentes y ampliar su campo de acción para que cada vez más menores con este tipo de necesidades tengan acceso a estos servicios. Respecto a la oferta de servicios educativos es necesaria una estrategia de aumento del profesorado bilingüe en 100% en tres años con la formación pedagógica, psicológica y social de 500 profesores ade-

cuada para atender los 9 mil 500 niños retornados hoy existentes en el estado. Así mismo se requiere mayor colaboración del gobierno estatal con las Federaciones de Clubes para el diseño de un Programa Estatal de Apoyo a los migrantes retornados (incluidos los deportados) que contemple la corresponsabilidad en el “Retorno Planeado y Asistido” por el gobierno federal, los consulados, gobiernos mexicanos fronterizos, gobierno estatales de origen, municipios, ONG, organismo internacionales, las IES, las iglesias, etc. Cada vez es más urgente una propuesta de política integral de apoyo a la reinserción de los migrantes retornados y sus familias que articule los tres niveles de gobierno, las organizaciones migrantes, las comunidades de origen, ONGs, instituciones educativas y organismos internacionales como UNESCO, OIM, OIT, BID y otras.

Propuestas

Dado que las fuentes de información son difusas es importante realizar censos municipales de migrantes retornados y sus familias, para conseguir datos fehacientes de la problemática, impactos y propuestas y así elaborar políticas públicas regionales con base en los propios actores sociales transnacionales. También es urgente brindar apoyo para el traslado de la frontera a la región de origen, evitando con ello los riesgos a los que se enfrentan los migrantes retornados y deportados, tales como robos, extorciones, secuestros, agresiones y asesinatos.

Urge el apoyo a la reinserción del migrante y su familia a las comunidades de origen a través de programas de fomento al empleo y capacitación temporal; el acompañamiento psicológico y otorgar capacitación laboral y microcréditos. Así mismo es necesario iniciar una coordinación interinstitucional tanto de clubes y federaciones de migrantes con los ayuntamientos y gobierno estatal en origen y con otras instituciones oficiales de educación, salud, empleo y seguridad humana.

En cuanto a materia educativa es necesario fortalecer el Programa Educativo Binacional (PROBEM) y también falta aumentar el presupuesto educativo estatal para capacitar 500 profesores con una formación integral que les permita atender adecuadamente a los niños y jóvenes migrantes retornados.

Relativo a la salud debe buscarse establecer un programa específico de apoyo en salud a los migrantes retornados y sus familias aprovechando la amplia red de Centros de Salud existente en el estado. Hacer explícita la importancia para ambos países de desarrollar soluciones a los problemas de salud de los migrantes transna-

cionales; por lo que el programa piloto IBIZA debe fortalecerse, generalizarse e institucionalizarse entre ambos países con un presupuesto propio y servir como base para el desarrollo y replica en otras entidades del país.

En una perspectiva estratégica de solución de problema de Salud y Educación de los migrantes es de suma importancia promover que las Federaciones de Clubes de migrantes en Estados Unidos establezcan junto con los gobiernos del estado un seguro de salud, educación y vida de bajo costo como lo está promoviendo en Oaxaca la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) y la Fundación Mariana Trinitaria.

Referencias Bibliográficas

- BBVA (2012). Anuario de migración y remesas México 2013. Ed. BBVA, México.
- Canales, Alejandro (2012). La migración mexicana frente a la crisis económica actual. Crónica de un retorno moderado. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, Año 20, No. 39, pp. 147-134.
- Castañeda, Xochitl y Ojeda, Gilberto (2008). Cobertura de Seguro Médico de los latinos en los Estados Unidos. *Iniciativa de salud de las Américas*, Universidad de California, Escuela de Salud Pública, UC Berkeley.
- Cerese, Francesco (1974). A Case Study of Return Migration from the United States to Southern Italy. *Revista International Migration Review*, Vol. 8, No. 2, (pp. 245-262).
- Cobo, Salvador, Giorguli, Silvia y Alba, Francisco (2008) La movilidad ocupacional de los migrantes de retorno. Un análisis comparativo entre países latinoamericanos.
- CONAPO (2010). Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010. Ed. CONAPO, México.
- Delano, Alejandra (s. f.). El Instituto de los Mexicanos en el Exterior: ¿un instrumento de política exterior? Disponible en el sitio web: http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/832alexandradelanocpi18.pdf
- Durand, Jorge (2005). Ensayo teórico sobre la migración de retorno: el principio del rendimiento decreciente. En Delgado, Raúl y Kneer Beatrice (Coords)., *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, México, Ed. Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, pp. 309-318.
- García, Rodolfo (2012). “Cero migración: declive de la migración internacional y el reto del empleo nacional”, (Nota Crítica) *Migraciones Internacionales*, Vol. 6, núm. 4, Julio-Diciembre, (pp. 273-283).
- Instituto Nacional de Migración (2011). México políticas publicas beneficiando a los migrantes. Disponible en el sitio web <http://www.inm.gob.mx>
- OMS (2007). Salud de los migrantes. Informe de la Secretaría, Documento de trabajo del Consejo Ejecutivo en la 122a reunión.
- Mestries, Francis (2013) “Los migrantes de retorno ante un futuro incierto” *Sociológica*, vol. 28, no. 78, enero-abril.

Padilla, Juan Manuel. Empleo, desigualdad social y migración internacional en Zacatecas. Instituto Estatal Electoral de Zacatecas. Disponible en el sitio web: <http://www.ieez.org.mx/CAP/Doc/TM4.pdf>

Ramírez, Telésforo y Meza, Liliana (2011). Emigración México-Estados Unidos: balance antes y después de la recesión económica estadounidense. Conapo

Romo, Raúl et. al. (2011). El papel de la migración en el crecimiento de la población: análisis de los componentes de la dinámica demográfica a nivel entidad federativa, 2000-2010

Salazar, Cesar (2010). La economía mexicana en 2010. Dimensión económica, Instituto de Investigaciones Económicas. Vol. 1, núm. 2, enero-abril/2010

SEP (2012). Gobierno Federal 90 años 1921-2011. Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras ciclo escolar 2011-2012.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, (2012). La migración en México inicia a causa de la crisis económica del país: Investigadores. Dirección

**Quinto Reporte "Elementos legislativos rumbo a la construcción
de una ley integral de derechos y protección a migrantes en el Estado de Puebla "**

*se terminó de imprimir en marzo de 2015
en los talleres de Cuadriga.*

*La composición tipográfica estuvo a cargo de
Gustavo Adolfo Palma Castro*

El tiraje consta de 1,000 ejemplares + sobrantes

