



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

Informe especial:

**Políticas multinivel para el
retorno y la (re)inserción de
migrantes mexicanos
y sus familias**



Primera edición, 2019

D. R. © 2019 Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3493, Col. San Jerónimo Lídice, Alcaldía Magdalena Contreras,
Ciudad de México, C.P. 10200.
Tels. (55) 56818125 y (55) 54907400
www.cndh.org.mx

Coordinador: Edgar Corzo Sosa
Asistente: Mariana Vera Villegas

D. R. © 2019, El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5, San Antonio del Mar,
Tijuana, B.C, C.P. 22560
www.colef.mx

Coordinadores del estudio:

Alberto Hernández Hernández, El Colegio de la Frontera Norte
Rodolfo Cruz Piñeiro, El Colegio de la Frontera Norte

Participantes en el estudio:

Luis Enrique Calva Sánchez, El Colegio de la Frontera Norte
Pedro Paulo Orraca Romano, El Colegio de la Frontera Norte
Guillermo Yrizar Barbosa, El Colegio de la Frontera Norte
Rafael Alonso Hernández, El Colegio de la Frontera Norte
Nancy Landa Hernández, El Colegio de la Frontera Norte
Gabriela Zamora Carmona, El Colegio de la Frontera Norte
María del Socorro Arzaluz Solano, El Colegio de la Frontera Norte
Ernesto Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte
Jesús Javier Peña Muñoz, El Colegio de la Frontera Norte
Luis Eduardo Zavala de Alba, El Colegio de la Frontera Norte
Salvador Cobo Quintero, El Colegio de la Frontera Norte
Julio C. Díaz Calderón, El Colegio de la Frontera Norte
Tobin Michael Perry Hansen, Universidad de Oregon
Bertha Alicia Bermúdez Tapia, Universidad de Colorado, Boulder
Yovana de la Luz Solís Martínez, Universidad Nacional Autónoma de México
Marisol Galicia Ramírez, Universidad Nacional Autónoma de México
Rodrigo Aguilar Zepeda, Universidad Autónoma del Estado de México
Oscar Ariel Mojica Madrigal, El Colegio de Michoacán
Carlos González Zepeda, El Colegio de Michoacán
Luis Jesús Martínez Gómez, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Javier Contreras Arreaga, Instituto Jalisciense para Migrantes

ISBN en trámite

Hecho en México/ Made in México

ÍNDICE GENERAL

- Dimensión 1: Sociodemográfica y económica. Reporte final.
- Dimensión 2: Normativa y política de la migración de retorno. Reporte Final.
- Dimensión 3: Sociopolítica: Estatal y Local. Reporte Final.
- Propuesta de Política Pública.

Dimensión 1: Sociodemográfica y económica

Reporte final



ABREVIATURAS

ACS	<i>American Community Survey</i>
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DACA	<i>Deferred Action for Childhood Arrivals</i>
Emif Norte	Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ICE	<i>Immigration and Customs Enforcement</i>
INM	Instituto Nacional de Migración
IRS	Índice de Rezago Social
MMP	Proyecto sobre Migración Mexicana
NNA	Niñas, niños y adolescentes
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
UPM	Unidad de Política Migratoria

RESUMEN EJECUTIVO

Este reporte forma parte del proyecto de “Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familiares”, el cual tiene como objetivo formular una propuesta de política pública multinivel de largo alcance que contribuya a reducir la vulnerabilidad y facilite el retorno y la inserción o reinserción social de las y los migrantes mexicanos que regresan al país procedente de Estados Unidos y de sus familiares. El proyecto incluye tres dimensiones entre las que está la sociodemográfica y económica y cuyos resultados se presentan a continuación.

En esta dimensión se analiza el volumen de la migración de mexicanos y de sus hijos nacidos en Estados Unidos que regresan desde ese país a México, sus características sociodemográficas y socioeconómicas, su situación laboral y migratoria, poniendo énfasis en su reinserción durante el primer año de regreso al país, y los posibles impactos económicos derivados del retorno. El análisis es esencialmente cuantitativo, integrando diversas fuentes de información estadísticas de México y Estados Unidos. Los resultados aportan al conocimiento de la migración de retorno y proveen insumos para identificar demandas actuales y futuras de servicios y atención en diferentes sectores que requieren los migrantes retornados y sus familiares.

El análisis muestra que en el quinquenio 2005-2010 el retorno de migrantes fue de 824 mil personas y de 443 mil en 2010-2015, lo que representa un descenso de 46 por ciento; en cuanto al monto de niños, niñas y adolescentes (NNA) nacidos en Estados Unidos que migraron a México con alguno de sus progenitores, el monto pasó de 176 mil a 91 mil, lo que representa un descenso de 48 por ciento. Posterior a 2015 no se tiene una fuente que ofrezca datos comparables con los anteriores, pero a partir del análisis de datos sobre flujos de migrantes se puede argumentar que entre 2015 y 2018 el retorno se ha mantenido en niveles similares a la parte final del quinquenio 2010-2015, por lo que estima que en el próximo censo de 2020 el monto reportado será menor o igual al observado en la Encuesta Intercensal 2015.

En lo que se refiere a las características de los migrantes, destaca que en el periodo de mayor retorno, 2005-2010, el perfil de los migrantes era mayoritariamente de hombres en edad laboral. Además, entre los hombres retornados de 25 años o más, casi la tercera parte era soltero o separado (27 por ciento), cerca de la quinta parte tenía pareja y ella también era migrante de retorno (20 por ciento), pero la gran mayoría era casado o unido con pareja no migrante (53 por ciento), por lo que se puede sugerir que mientras ellos estaban en Estados Unidos la familia nuclear residía en México. Estos migrantes pudieran ser trabajadores que consideraron su estancia en aquel país como temporal y ante la crisis económica retornaron, algunos posiblemente vía la expulsión por parte de las autoridades de ese país.

La asistencia escolar entre los retornados es un tema relevante ya que se ha documentado que sobre todo los NNA suelen enfrentar dificultades al inscribirse a la escuela en México, además de problemas de adaptación a su nuevo entorno (Vargas y Camacho, 2015). A partir de una comparación entre la situación de los residentes en general y los NNA, se identificó que en localidades de menor número de habitantes, estos últimos tienen un mayor nivel de asistencia escolar; sin embargo, en las localidades de mayor tamaño la situación es contraria. Las diferencias en el promedio de la escolaridad acumulada entre los NNA y el resto de los residentes muestran que en general los primeros presentan un rezago, las diferencias más altas se observan entre los niños y niñas de once años, entre quienes la brecha promedio es de 0.2 años aprobados.

También se analizan las características asociadas a la reinserción entre los migrantes de retorno. Destaca que los retornados tienen menores niveles de escolaridad que la población mexicana no migrante. Entre los retornados, los que fueron expulsados por autoridades estadounidenses presentan menores niveles de escolaridad, lo que hace suponer que son más vulnerables durante el proceso de transición y reinserción al mercado laboral nacional.

Al analizar el proceso de reinserción al mercado laboral mexicano de los retornados, se identificó que durante su primer año en México se reincorporan de manera gradual a la población económicamente activa (PEA). De manera específica, entre el primer y cuarto semestre de haber regresado, el porcentaje que pertenece a la PEA aumenta de 67.4 a 78.4 por ciento, el porcentaje de ocupados se incrementa de 57.1 a 75.0 por ciento y su tasa de desempleo disminuye de 15.2 a 4.4 por ciento. Los retornados se suelen mantener en el mismo tipo de ocupación durante su proceso de reinserción laboral. A corto plazo de su regreso a México, los migrantes de retorno perciben menores ingresos laborales respecto a los trabajadores no migrantes. Se estima que durante su primer año, los retornados tienen ingresos laborales mensuales 27.6 por ciento menores a los que presentan los trabajadores no migrantes. Esto se explica parcialmente por su falta de redes laborales y por un menor número de horas trabajadas por semana, que se ubica en promedio en 39.6 horas entre los retornados y en 45.3 horas entre los no migrantes. A mediano plazo, el nivel de ingreso de los retornados ocupados es similar al de los no migrantes. Pocos migrantes de retorno perciben ingresos provenientes de programas sociales o gubernamentales; sin embargo, un número importante de éstos percibe recursos mediante remesas externas o internas.

Respecto al impacto económico generado por los migrantes de retorno, éste se refleja en parte en la caída de los ingresos por remesas que reciben los hogares mexicanos y en un aumento de la oferta de trabajo producto de su reinserción al mercado laboral nacional. A nivel macroeconómico, en 2017 el flujo de remesas en México ascendió a \$30,290.6 millones de dólares, equivalente al 2.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país. Como porcentaje de su PIB, las entidades que en mayor medida dependen de las remesas son Michoacán, Guerrero y Oaxaca. A nivel microeconómico, en 2016 el ingreso promedio trimestral de los hogares en México se ubicó en \$46,520.6 pesos, de los cuales \$344.0 pesos (0.74 por ciento) corresponden a ingresos provenientes de remesas. Asimismo, de los 33.5 millones de hogares en México, 1.6 millones (4.8

por ciento) reportan que perciben ingresos provenientes de remesas. Estos hogares reportan un ingreso promedio trimestral de \$35,328.1 pesos, cifra 24.1 por ciento menor al promedio nacional, donde sus ingresos trimestrales derivados de remesas ascienden a \$7,223.8 pesos, cifra que representa el 20.4 por ciento de su ingreso corriente. Como proporción del ingreso de los hogares, las entidades que más dependen de las remesas son Zacatecas, Michoacán y Durango.

Entre los motivos principales por los cuales los migrantes mexicanos en Estados Unidos envían remesas a sus hogares se reporta su uso en alimento y sustento, gastos en salud, construcción o reparación de la vivienda, gastos en educación y pago de deudas. Cabe destacar que a su regreso a México, los retornados traen en promedio consigo \$903.1 dólares, cifra que varía de manera significativa entre esta población.

En el quinquenio 2010-2015, el número de retornados provenientes de Estados Unidos entre 18 y 65 años se ubicó en 395 mil, de los cuales 246 mil (62.3 por ciento) se incorporaron a la PEA. En 2015, los migrantes de retorno presentaron una tasa de desempleo de 5.9 por ciento, mientras que entre los no migrantes esta cifra se ubicó en 4.0 por ciento. Asimismo, el 71.1 por ciento de los retornados laboró en el sector informal, cifra que se situó en 53.0 por ciento entre la población no migrante. El impacto de la migración internacional de retorno sobre el mercado trabajo nacional dependerá de la rapidez de la reincorporación laboral de los migrantes de retorno, de la capacidad de los mercados labores locales de absorberlos en su totalidad y de que las y los retornados sean complementos o sustitutos de los empleos y trabajadores locales.

Al preguntarse sobre los escenarios del retorno para el futuro inmediato (2018-2022), el análisis hace suponer que lo más probable es que el retorno se mantenga a niveles observados en los últimos tres años. Los factores que hacen suponer este escenario son principalmente el perfil tan característico que tuvieron los retornados durante el quinquenio 2005-2010, más asociado a una migración laboral indocumentada, principalmente de hombres con familia en México, flujo que actualmente es considerablemente menor al observado en la primera década de este siglo. Respecto a las acciones que realiza el gobierno estadounidense para identificar y expulsar a los extranjeros indocumentados, si se considera como indicador el monto de expulsiones de mexicanos en el primer periodo de la administración actual (del primer trimestre de 2017 al tercero de 2018) se identifica un descenso respecto a lo observado en la administración anterior, por lo tanto aunque se mantiene un discurso anti inmigratorio los datos no muestran cambios que pudieran hacer suponer que habrá un retorno mayor a lo ya observado, y de aumentar difícilmente llegarían a los niveles del periodo 2005-2010.

INTRODUCCIÓN

Este reporte forma parte del proyecto “Políticas multinivel para el retorno y la (re) inserción de migrantes mexicanos y sus familiares”, el cual tiene como objetivo general formular una propuesta de política pública multinivel de largo alcance que contribuya a reducir la vulnerabilidad y facilite el retorno y la inserción o reinserción social y económica de la población migrante de origen mexicano que regresa al país procedente de Estados Unidos y de sus familiares.

En el marco anterior, el presente reporte se enfoca en los siguientes objetivos específicos. Primero dimensionar y caracterizar la migración de retorno de mexicanos desde Estados Unidos. El presidente actual de ese país, Donald Trump, se ha caracterizado por una actitud anti inmigratoria, por su interés en detener el flujo indocumentado, por reforzar acciones para expulsar a quienes permanecen dentro del país sin documentos e incluso expulsar a quienes tengan una visa pero hayan cometido alguna falta. Por lo anterior en México una de las preocupaciones por parte de la sociedad y el gobierno es si con llegada de Trump a la presidencia habría un retorno masivo de migrantes mexicanos desde Estados Unidos. Tener presente diversos escenarios sobre esta situación es indispensable para mejorar o crear políticas públicas encaminadas a la atención de los migrantes; sin embargo en México se ha evidenciado la falta de información actualizada y veraz, por ejemplo, en un programa público y de importancia nacional como fue el segundo debate presidencial de México, se discutió el tema de la migración de retorno donde desafortunadamente se demostró un desconocimiento sobre aspectos básicos, sobre todo por parte de quienes estaban encargados de plantear las preguntas, ya que insistieron en afirmar que en la época de Obama se deportaba principalmente a migrantes que estaba intentando ingresar a Estados Unidos y que en la era de Donald Trump se trata principalmente de migrantes que residen en Estados Unidos, situación que no concuerda con lo que ha sucedido.

Para tener un escenario de la migración de retorno en los últimos dos años y compararlo con lo sucedido en años anteriores, en este reporte se presenta un análisis del periodo 2000-2018. A partir de datos censales y de encuestas sociodemográficas, se estima que el monto de migrantes de retorno en el periodo 2010-2015 fue de 443 mil personas, lo que representa un descenso del 46 por ciento respecto al quinquenio anterior (2005-2010, 824 mil personas). En este reporte actualizamos este escenario para dar cuenta de lo sucedido durante la primera mitad de la administración de Donald Trump. A falta de datos provenientes de censos y encuestas que proporcionen montos comparables con los anteriores, consultamos fuentes de flujos en los que se captan a los migrantes expulsados cuando son recibidos por autoridades mexicanas, o de migrantes provenientes de Estados Unidos cuando se incorporan a los hogares en México. El monto de eventos de expulsiones de mexicanos (residentes en México o Estados Unidos) ha decrecido, según datos de

la UPM en 2016 fueron 220 mil eventos y 167 mil en 2017, sin embargo al considerar sólo a los que ya residían en Estados Unidos se identifica un incremento de 48 mil a 60 mil de 2016 a 2017, cuando finalice 2018 se estima que el monto será muy similar al año anterior. En su conjunto estos resultados permiten sugerir que el retorno, ya sea forzado o voluntario, aumentó con la llegada de Donald Trump en los dos últimos años, pero aun está muy por debajo de lo observado entre 2008 y 2012.

El segundo objetivo específico de este reporte está ligado al anterior, se trata de ofrecer elementos para tener una opinión fundamentada de lo que podría suceder en el futuro próximo con la migración de retorno, en otras palabras proponer escenarios de lo que puede suceder en los próximos años (2018-2022). Estos escenarios se basan en la información de lo que ha sucedido recientemente, sobre todo entre 2005 y 2010, pues fue entonces cuando se registró el mayor retorno de migrantes. Lo que se identifica es que en ese periodo el perfil de los retornados está caracterizado por una fuerte presencia de hombres en edad laboral que tenían su familia nuclear en México (53% de aquellos que tenían 25 años o más), esto es relevante porque muestra el perfil de quienes tuvieron mayor probabilidad de retorno en un contexto marcado por la crisis económica de 2008 y el incremento de acciones para expulsar migrantes por parte del gobierno estadounidense.

El análisis anterior derivó en proponer tres escenarios del volumen del retorno a corto plazo. El primero con un alto nivel de retorno que alcanzaría a lo más los niveles observados en 2010, es decir que en el momento de mayor retorno posiblemente habrá un promedio trimestral de 115 mil eventos de mexicanos expulsados desde Estados Unidos y de 60 mil nuevos migrantes de retorno en los hogares mexicanos, sin embargo, se considerara que este escenario es muy poco probable, principalmente porque el perfil de los migrantes de retorno registrado en el censo de 2010 es cada vez menos frecuente entre los migrantes mexicanos en Estados Unidos. El segundo escenario es de nivel medio respecto al volumen del retorno y para el que se toma como referencia lo observado en los últimos tres años, es decir que habría un promedio trimestral de 50 mil expulsiones y 28 mil migrantes de retorno en los hogares en México, este es el escenario que se considera más probable, ya que en los primeros dos años del gobierno de Trump no se ha visto un incremento significativo en las expulsiones de mexicanos desde el interior de Estados Unidos, y los niveles aún están muy por debajo de lo observado en el periodo 2008-2012. Un tercer escenario es que disminuya el monto de retorno, incluso por debajo de lo observado en los últimos tres años, pero esto es poco probable porque además de los migrantes expulsados por las autoridades estadounidenses, hay otros grupos de mexicanos que podrían estar retornando desde Estados Unidos, por ejemplo los personas de la tercera edad y trabajadores temporales con visas H2.

El tercer objetivo específico para este reporte fue examinar las características sociodemográficas y laborales de los migrantes mexicanos retornados y de sus familiares, así como reflexionar sobre el proceso de reinserción o inserción económica y social a un año o menos de su llegada a México. Uno de los ejes en que se puso atención es el nivel de escolaridad como un recurso para la incorporación al mercado laboral

pero también como parte de su desarrollo, sobre todo en el caso de niños, niñas y adolescentes que deben interrumpir su trayectoria escolar por la migración, específicamente los nacidos en Estados Unidos con al menos un progenitor nacido en México y migrante de retorno, identificamos que aunque el nivel de asistencia escolar puede ser incluso mayor en comparación con los residentes en general (en localidades de menor tamaño), se observa un rezago en el número promedio de años aprobados (0.2 años) lo que refleja en parte los efectos negativos que la migración tiene en esta población.

En el caso de los migrantes de retorno, además de los datos sociodemográficos generales, se analiza su proceso de reinserción al mercado laboral nacional, para esto se tomaron como referencia los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) ya que en ésta se puede hacer un seguimiento de la situación laboral de los encuestados hasta por máximo de cuatro trimestres, por lo que se puede tener una aproximación al desarrollo de la situación laboral de los mexicanos que declaran regresar desde Estados Unidos.

El documento está constituido por siete secciones. Además de esta introducción, se presenta la metodología que se siguió en el trabajo, en la que se reflexiona sobre la definición de la migración de retorno y las aproximaciones para este estudio que se caracteriza por una perspectiva cuantitativa basada en el uso de fuentes de datos secundarias; en la tercera sección se presenta la dimensión y caracterización de la migración de retorno; en la cuarta se analiza el impacto económico del retorno a México, se analiza el tema de las remesas y la situación del mercado laboral; en la quinta sección se presentan los escenarios sobre el retorno para el futuro próximo, en la sexta un análisis sobre la población beneficiada por el programa *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), y finalmente algunas las conclusiones.

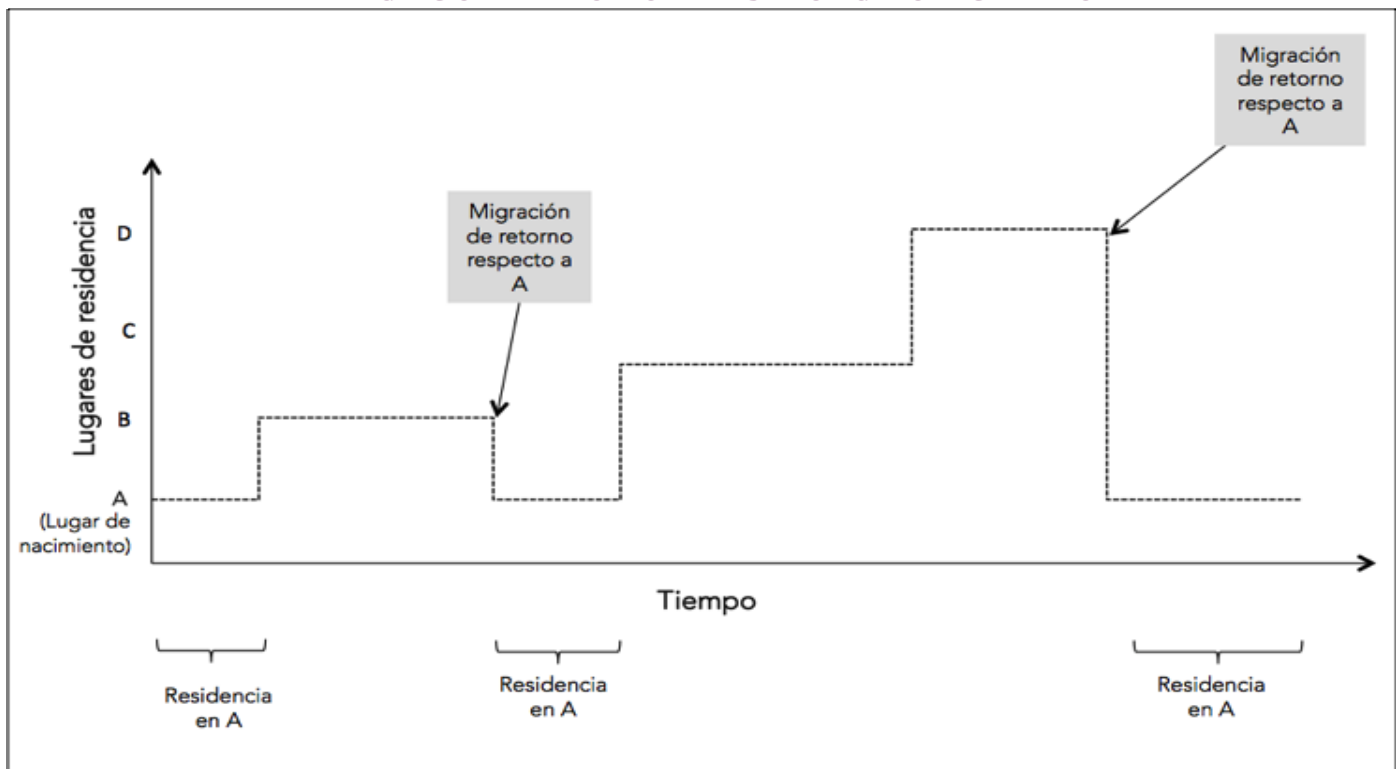
METODOLOGÍA

Autoría: Luis Calva y Pedro Orraca

La migración humana se puede definir como el desplazamiento geográfico que realizan individuos al cambiar de lugar habitual de residencia, evento generalmente asociado al cruce de límites político-administrativos. Una clasificación típica de estos desplazamientos es migración interna (intranacional) y externa (o internacional). La primera se refiere a los movimientos al interior de un país, mientras que la segunda se emplea para referirse a aquellos desplazamientos que traspasan al menos una frontera internacional entre dos o más países. Esta definición y clasificación no están exentas al debate; sin embargo, son útiles para aproximarnos al fenómeno que se aborda en este estudio: la migración de mexicanos que después de residir en Estados Unidos regresan a México, la cual se denomina “migración de retorno”, porque tiene la particularidad que el destino es el país de nacimiento de los migrantes.

Desde una perspectiva conceptual y metodológica, es pertinente mencionar que la trayectoria migratoria de un individuo puede estar compuesta por varios eventos migratorios así como de distintos lugares de residencia. En algunos casos la migración implica regresar a un lugar donde previamente se residió, por lo que el término de “migración de retorno” se puede utilizar para otros casos además de aquellos donde el retorno es al país de nacimiento. Además al interpretar el término de “migración de retorno”, no se debe suponer que necesariamente es la última vez que el individuo cambia su lugar de residencia, de hecho un mismo individuo puede experimentar más de un retorno y esto puede suceder en distintos momentos de su vida, lo que implica distintas dificultades o ventajas en su proceso de reinserción (ver diagrama 1). En específico para este reporte, interesa el retorno al país de nacimiento de las y los mexicanos que provienen de Estados Unidos, y el caso de niñas, niños y adolescentes (NNA) nacidos en ese país que migran a México, porque es el origen de su madre o padre.

DIAGRAMA 1. ESQUEMATIZACIÓN DE TRAYECTORIA MIGRATORIA CON EVENTO DE MIGRACIÓN DE RETORNO AL PAÍS DE ORIGEN O NACIMIENTO



Fuente: elaboración propia.

Al estudiar la migración internacional desde una perspectiva demográfica, hay que considerar que en la mayoría de las aproximaciones no es posible conocer toda la trayectoria migratoria, especialmente si se emplean fuentes secundarias como son los datos censales o encuestas, en las que regularmente sólo se recopila información sobre el lugar de nacimiento, el lugar de residencia uno o cinco años atrás respecto a la fecha de levantamiento, y el lugar de residencia actual. Esta aproximación tiene la limitante de que no se garantiza que el migrante haya residido un año o más en Estados Unidos. En el cuestionario del censo se pregunta por el lugar de residencia cinco años atrás, por lo que queda a discrecionalidad de quien responde definir si el tiempo que residió fuera del país es suficiente para que se considere como un cambio de residencia. También sucede que si un individuo reside por casi cinco años en Estados Unidos, pero esto ocurre justo entre el periodo referencia (fecha levantamiento y la fecha de cinco años atrás), entonces no es captado como migrante de retorno.

Además de los datos censales, en este reporte se emplean otras fuentes de datos en las que la aproximación a la migración de retorno se debe modificar, porque los procedimientos para captar a los migrantes no son los mismos. Tal es el caso de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en la que se estima el monto de migrantes de retorno a partir de la declaración de nuevos residentes en las viviendas que tienen al menos una visita previa (se profundiza en esta explicación más adelante); sin embargo, no se puede garantizar que en el corto plazo los recién llegados no vuelvan a partir, debido a que es posible que retornen nuevamente a Estados Unidos.

Para complementar el análisis de la migración de retorno se analizan datos de expulsión de migrantes mexicanos desde Estados Unidos. Algunos de estos eventos derivan en una migración de retorno, para los casos en que el migrante llevaba residiendo un año o más en Estados Unidos. Este análisis se hace a partir de datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (Emif Norte) y se complementa con datos administrativos de la Unidad de Política Migratoria (UPM). En los casos en que sea posible, se especificará y clasificará a los migrantes según el tiempo de estancia en Estados Unidos antes del retorno. Por un lado, el análisis sociodemográfico se enfoca en el periodo 2000-2018, esto debido a que se considera un periodo suficiente para contextualizar la situación actual y los cambios que pueden surgir en el corto plazo. Por otro lado, el análisis socioeconómico se centra en el periodo 2014-2018, donde se utilizó la última información disponible al momento de la realización del reporte. Además de los migrantes de retorno nacidos en México, también se considera pertinente examinar la situación del conjunto de menores nacidos en Estados Unidos que residen en México y que tienen al menos un progenitor nacido en México y retornado.

Definición de las poblaciones de estudio

Para este reporte se considera como población migrante de retorno al conjunto de personas que nacieron en México, residían o intentaron residir en Estados Unidos y regresan a su país. Se parte de una definición amplia que permite la inclusión de grupos que por su particularidad deben ser atendidos bajo enfoques específicos, se identifica el caso de las y los migrantes que intentan cruzar a Estados Unidos pero son detenidos por las autoridades de ese país, también se aborda el caso de aquellos que regresan después de años de residir fuera, ya sea forzados por autoridades estadounidenses o por otros factores como la falta de empleo.

Al examinar el proceso de reinserción al mercado laboral mexicano, el análisis se centra en la población nacida en México entre 18 y 65 años. Se incluyen hombres y mujeres que residen en localidades rurales o urbanas a lo largo de todo el territorio nacional.

Además de la población nacida en México, se analiza la inmigración de NNA nacidos en Estados Unidos, pero que son hijos de migrantes de retorno. Sobre este grupo es importante destacar que hay otro conjunto de NNA nacidos en Estados Unidos que se caracteriza por no haber residido en ese país y tampoco sus progenitores. Se trata de casos donde la madre tiene a su hijo o hija en Estados Unidos para que tenga la doble nacionalidad, fenómeno que se observa sobre todo en las entidades del norte de México, a estos últimos no se les incluye en el reporte.¹

Fuentes de datos

¹ Para una mayor discusión sobre este último grupo véase Vargas y Coubès (2017).

En este reporte se utiliza información proveniente de distintas fuentes tanto nacionales como extranjeras. A continuación se presenta una breve descripción de cada una de ellas.

La Encuesta Intercensal 2015, recolectada del 2 al 27 de marzo de 2015 y con una muestra de aproximadamente 6.1 millones de viviendas, permite generar información confiable y minuciosa sobre los distintos grupos sociodemográficos del país, incluyendo la población migrante de retorno. No obstante, tiene la limitante de que sólo capta a los migrantes de retorno que radicaban en Estados Unidos cinco años previos a la fecha de la entrevista. Por tanto, aquellos migrantes que regresaron a México previo a los últimos cinco años no son identificados. Adicionalmente, no proporciona información sobre la fecha de retorno y el motivo por el cual el migrante regresó a su país.

La Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014 (ENADID), recolectada del 4 de agosto al 26 de septiembre de 2014, tiene como objetivo proporcionar información relacionada a la dinámica demográfica de México, así como otros temas referidos a la población y los hogares del país. La encuesta capta a los migrantes de retorno que vivían en Estados Unidos un año previo y cinco años previos a la fecha de la entrevista. Esto permite diferenciar a los migrantes de retorno de acuerdo con el tiempo transcurrido desde que volvieron a México. La ENADID también provee información sobre los motivos de retorno de la población migrante, lo que hace posible identificar a los que regresaron a México por voluntad propia y a los que regresaron porque fueron deportados por autoridades de Estados Unidos.²

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), es una encuesta laboral trimestral que se realiza en los hogares mexicanos desde 2005. La encuesta recaba información sobre las características socioeconómicas de la población como lo son la edad, el sexo, la escolaridad, la participación en la fuerza laboral, los ingresos laborales y las horas trabajadas, entre otras. La ENOE es un panel rotativo, donde los hogares y sus residentes son entrevistados por cinco trimestres consecutivos. A partir del segundo trimestre, a los hogares se les pregunta si existen nuevos residentes y el lugar de procedencia de éstos. Los nuevos residentes del hogar que reportan que anteriormente se encontraban en otro país son clasificados como migrantes de retorno. Esto implica que los migrantes de retorno pueden ser observados por un máximo de cuatro trimestres (o un año). Por ello, la encuesta permite estudiar el proceso de reinserción laboral de los retornados al corto plazo de su regreso a México; sin embargo, esta aproximación tiene algunas limitantes. Como señalan Gandini, Lozano-Ascencio y Gaspar (2015), la ENOE no proporciona información sobre nuevos integrantes para cerca del 20 por ciento de los hogares (para aquellos que es la primera visita), por lo que el monto de nuevos residentes que provienen del extranjero seguramente es mayor a los que se obtienen de estimar directamente el dato para cada uno de los trimestres. También se presenta el caso de aquellos inmigrantes que conforman nuevos hogares que no están incluidos en la muestra. Dicho de otro modo, sólo es posible identificar a aquellos retornados que se incorporan a hogares ya establecidos. Esto implica que

² En las estimaciones realizadas con base en la ENADID 2014, se entiende por retorno voluntario a aquellos migrantes de retorno que reportan que dejaron de vivir en Estados Unidos por búsqueda de trabajo, cambió de trabajo, estudios, desastres naturales, casamiento o unión, inseguridad pública o violencia, para reunirse con la familia, o por otra causa.

los retornados captados en la ENOE constituyen una muestra autoseleccionada, y probablemente no representativa, de la población migrante de retorno. Asimismo, no se puede especificar la migración que proviene de Estados Unidos, porque sólo se identifica la que proviene del extranjero en general, aunque, es importante mencionar que según el Censo de Población y Vivienda 2010, el 95 por ciento de los mexicanos que llegaron del extranjero provenían de Estados Unidos.

Se emplea la Emif Norte, de la cual se obtiene información referente al flujo migratorio. La encuesta está diseñada para analizar los flujos de la población migrante en cuanto a sus características sociodemográficas, perfil laboral, acceso a los mercados de trabajo, nivel de ingreso y condiciones de residencia en las ciudades de destino, entre otras. Se trata de una encuesta continua que tiene 25 años de recopilar información y que ofrece estimaciones representativas de manera trimestral.

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016 es una encuesta de corte transversal con representatividad a nivel nacional recolectada bienalmente, que recoge información sobre las características socioeconómicas del hogar, incluyendo sus diferentes fuentes de ingresos y destino de gastos, donde la información es auto-reportada.

El Proyecto sobre Migración Mexicana (MMP, por sus siglas en inglés) 161, recaba información demográfica, social y económica del proceso migratorio entre México y Estados Unidos.³

Finalmente, se hace uso de información proveniente de las Cuentas Nacionales, de las cuales se obtuvo información referente al producto interno bruto (PIB) nacional y por entidad federativa. También se emplean datos macroeconómicos sobre remesas familiares recolectados por el Banco de México, se presentan estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y se hace uso de registros administrativos recolectados por la UPM. Dicha información se refiere al monto mensual de repatriados a los puntos de receptación del Instituto Nacional de Migración (INM). Se debe señalar que estos montos incluyen tanto a migrantes capturados en la frontera como en el interior de Estados Unidos.

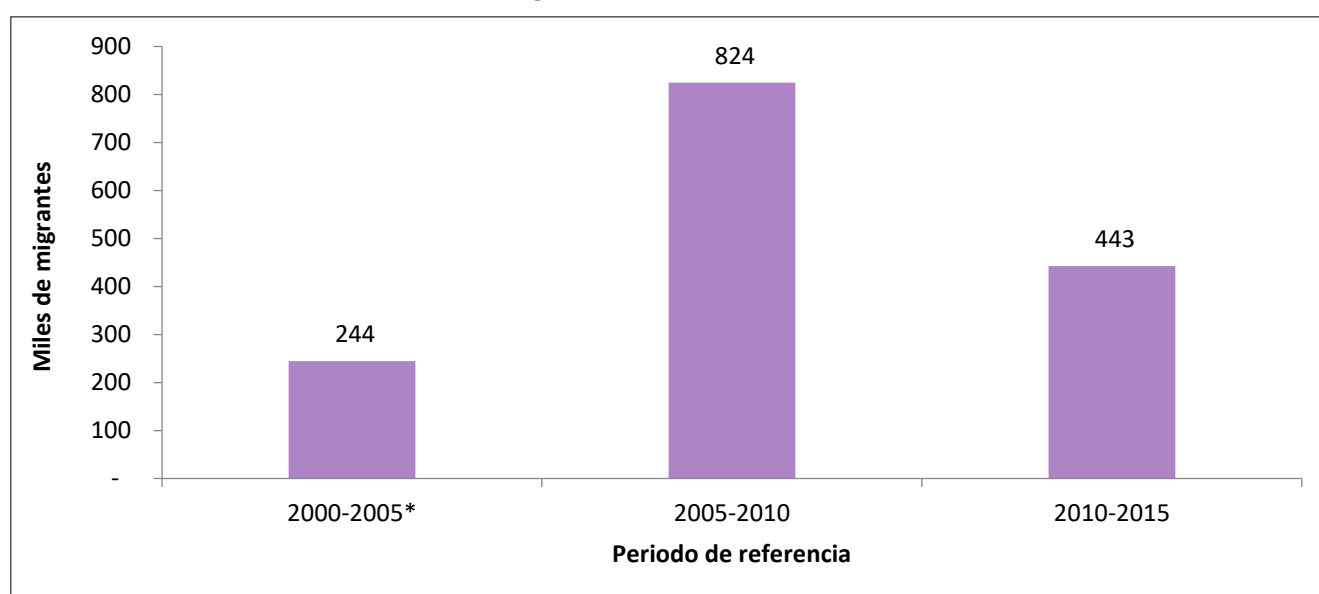
³ En la versión MMP161, se incluyen 161 comunidades en la base de datos. El MMP es una iniciativa de colaboración entre investigadores de la Universidad de Princeton y la Universidad de Guadalajara.

DIMENSIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO A MÉXICO DESDE ESTADOS UNIDOS 2000-2017

Autoría: Pedro Orraca y Luis Calva

En esta sección se presenta una primera aproximación al volumen del fenómeno a partir de los censos y encuestas de hogares. El Censo de Población y Vivienda 2005 indica que el monto de migrantes que regresó entre ese año y 2010 fue 244 mil. La siguiente gran fuente de datos de la que se dispone es el Censo de Población y Vivienda 2010, y muestra que para el siguiente quinquenio el stock aumentó a 824 mil (ver gráfica 1). Este incremento tan notable propició que en varios trabajos especializados se haya destacado el retorno como uno de los aspectos más relevantes del contexto actual en la migración México-Estados Unidos (Gandini, Lozano-Ascencio y Gaspar, 2015). Posteriormente, para el quinquenio 2010-2015, la Encuesta Intercensal 2015 muestra que el monto descendió a 443 mil. Estos datos hacen suponer que el retorno tuvo una mayor frecuencia en un periodo específico asociado a dos eventos: la crisis económica de 2008 y la creciente implementación de acciones vinculadas a la política de reforzamiento del control migratorio en la zona fronteriza y al interior del país, incluyendo programas como el de comunidades seguras en Estados Unidos, que inició en ese mismo año y contribuyó a aumentar el número de deportados desde el interior de ese país.

GRÁFICA 1. TOTAL DE NACIDOS EN MÉXICO QUE CINCO AÑOS ATRÁS RESIDÍAN EN ESTADOS UNIDOS, 2000-2015



Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015. En el periodo 2000-2005 se considera a todos los residentes en México que declararon residir en Estados Unidos cinco años atrás.

El escenario anterior se construye a partir un “stock” de migrantes que se calcula a partir de datos censales o de grandes encuestas en las que se pregunta sobre el lugar de residencia cinco años atrás a la fecha de referencia. Para actualizarlo se requiere de fuentes similares, pero los próximos ejercicios que aportarán información son la ENADID 2018, que se realizó entre agosto y octubre de 2018 y el Censo de Población y Vivienda de 2020. Por tanto, para tener un dato sobre lo sucedido en años más recientes se tendrá que esperar hasta 2019 a que se liberen los microdatos de la ENADID 2018. Mientras tanto, en la parte final de este reporte se presenta una actualización a partir de otras fuentes, orientado a la propuesta de escenarios para el futuro próximo.

Respecto a la población de NNA nacidos en Estados Unidos, el monto es más complicado de estimar. En el cuadro 1 se presenta una aproximación para los años 2010 y 2015. La estimación parte de identificar a individuos de 0 a 17 años que nacieron en Estados Unidos y residen en México. De éstos se identifican 548 mil en 2010 y 550 mil en 2015; sin embargo, no se puede asumir de forma directa que todos ellos estén relacionados con la migración de retorno. Si se considera el lugar de nacimiento de los progenitores, para el año 2010 se identifica que en 82 por ciento de los casos la madre es nacida en México, en 12 por ciento de los casos no es posible identificar ese dato ya sea porque la madre no reside en la vivienda o porque no se identificó a la misma, y sólo en 6 por ciento de los casos la madre es nacida en el extranjero. Respecto al padre, los porcentajes son 63, 35 y 2 por ciento, respectivamente. Cabe destacar que para los casos en los que no se conoce el lugar de nacimiento de la madre ni del padre, se puede identificar el lugar de nacimiento del jefe del hogar. En 97.6 por ciento de las ocasiones se reporta que nació en México, por lo que se puede suponer que estos niñas, niños y jóvenes estadounidenses también están relacionados con familias mexicanas.

**CUADRO 1. POBLACIÓN DE NACIDOS EN ESTADOS UNIDOS DE 0 A 17 AÑOS
Y RESIDENTES EN MÉXICO EN 2010 Y 2015**

	2010	2015
a) Total nacido en EE. UU. 0 a 17 años	548,245	550,492
b) Lugar nacimiento padre	NE 190,005	NE 172,475
	México 344,966	México 363,796
	Otro país 13,274	Otro país 14,221
c) Lugar nacimiento madre	NE 64,089	NE 54,745
	México 452,033	México 454,097
	Otro país 32,123	Otro país 41,650
d) Jefe del hogar nacido en México en viviendas de los NE	97.6%	96.3%
e) Nacidos en EE. UU. con padre o madre nacida en México	487,722	498,403
f) Nacidos en EE. UU. con padre o madre nacida en México (NE)	544,834	536,907
g) Nacido en EE. UU. con madre o padre migrante de retorno	175,697	91,685
	112,978	73,913
h) Nacido en EE. UU. 5 a 17 años que inmigró desde EE. UU.	89.0% de los casos coinciden con g)	92.0% de los casos coinciden con g)

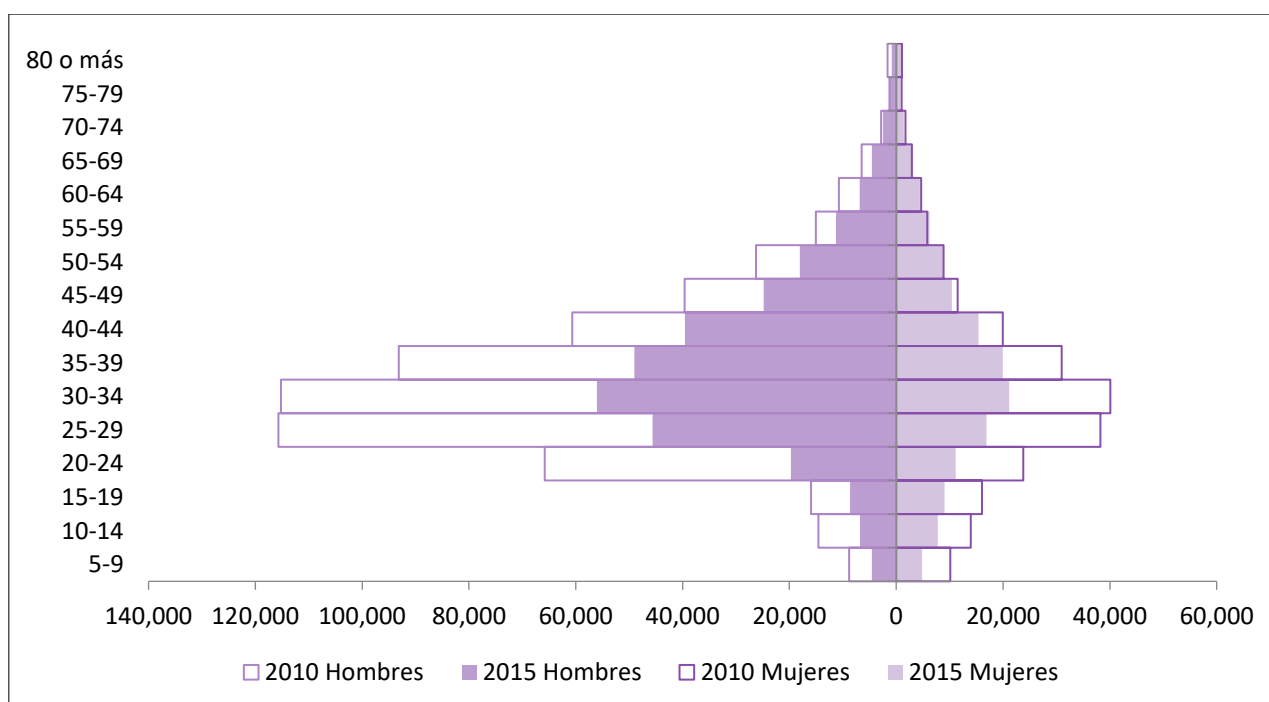
Fuente: elaboración propia con la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, y la Encuesta Intercensal 2015. NE denota no especificado.

Con base en los datos del cuadro 1, se decidió considerar como población de interés a todos aquellos nacidos en Estados Unidos entre 0 y 17 años, con madre o padre nacido en México y que al menos uno de estos últimos haya residido cinco años atrás en Estados Unidos (incluyendo los casos no especificados donde el jefe del hogar es nacido en México). Cabe destacar que la situación migratoria de los progenitores está altamente correlacionada con la de los nacidos en Estados Unidos, ya que en 89 por ciento de los casos coincide que el país de residencia 5 años atrás es Estados Unidos (para individuos con edad entre 5 y 17 años). Por tanto, se estima que la migración a México de NNA asociada con el retorno de alguno de sus progenitores fue de 176 mil en 2010 y 91 mil en 2015, mostrando un descenso de 48 por ciento. Es notable que el decremento sea prácticamente el mismo que el observado entre las y los migrantes de retorno, lo que se explica por la estrecha relación entre estos dos grupos.

Perfil demográfico y ubicación geográfica

Entre las y los migrantes de retorno que se identifica en la Encuesta Intercensal 2015, el 32 por ciento son mujeres, lo que representa un incremento de cuatro unidades porcentuales respecto a lo registrado en el Censo de Población y Vivienda 2010. Esto permite afirmar que el retorno, sobre todo en el quinquenio 2005-2010, estuvo fuertemente relacionado a los hombres, y con mayor intensidad entre aquellos que se ubican en la parte central de la pirámide poblacional (ver gráfica 2). En la base de la pirámide poblacional, la presencia de los hombres es equivalente a la de las mujeres (49 por ciento), por lo que es factible sugerir en ese grupo el retorno está condicionado al de los progenitores, por eso no se observa un sesgo por sexo.

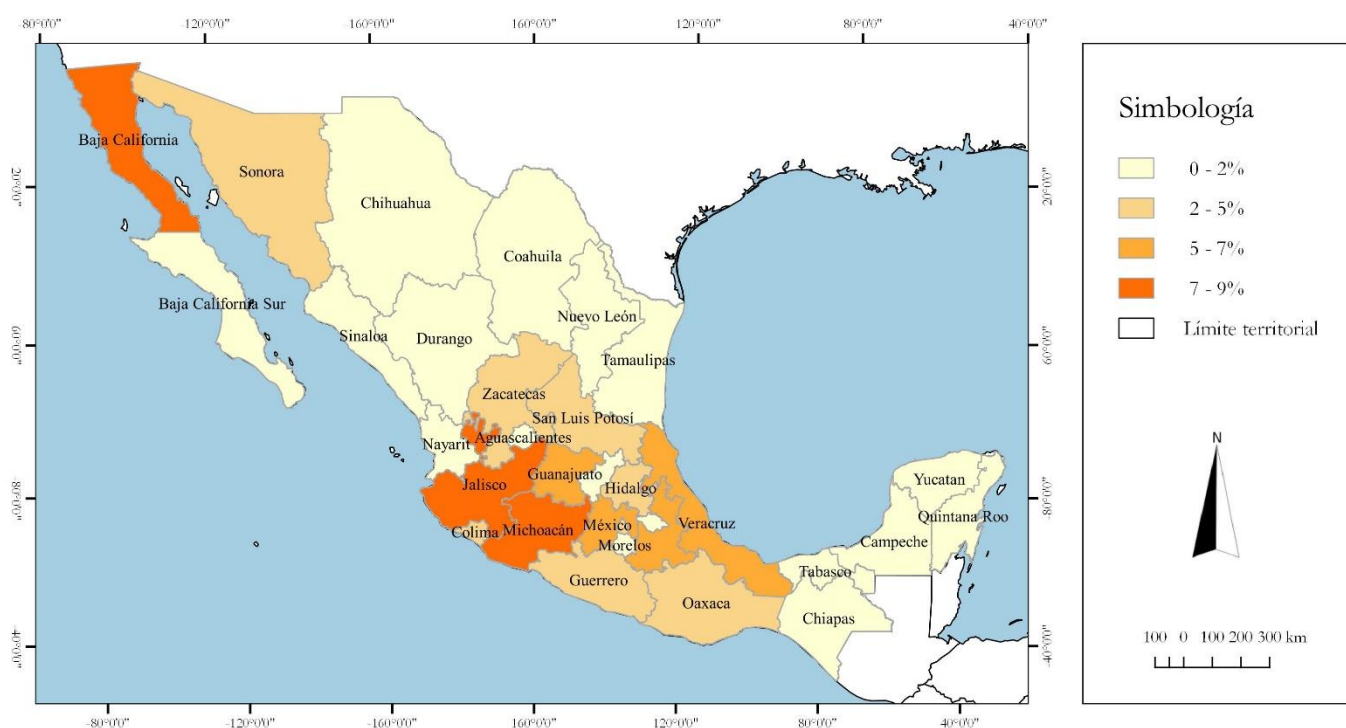
GRÁFICA 2. PIRÁMIDE POBLACIONAL DE MIGRANTES DE RETORNO A MÉXICO, SEGÚN EDAD Y SEXO, 2010 Y 2015



Fuente: elaboración propia con la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

En cuanto a la ubicación geográfica, las y los migrantes de retorno residen en México principalmente en la denominada “región tradicional de la migración”, la que fue origen principal de la corriente migratoria mexicana a Estados Unidos durante gran parte del siglo XX, y que se conforma por nueve entidades del centro-occidente del país: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas. De las anteriores, las entidades donde se identifican más migrantes de retorno son Jalisco (9 por ciento), Michoacán (7.8 por ciento) y Guanajuato (7 por ciento). En la distribución territorial de la población de retorno destaca además Baja California, debido a que tiene el 7 por ciento de esta población y se ubica al mismo nivel que las entidades de la región tradicional (ver mapa 1).

MAPA 1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL A NIVEL ENTIDAD FEDERATIVA DE LAS PERSONAS MIGRANTES DE RETORNO, 2015

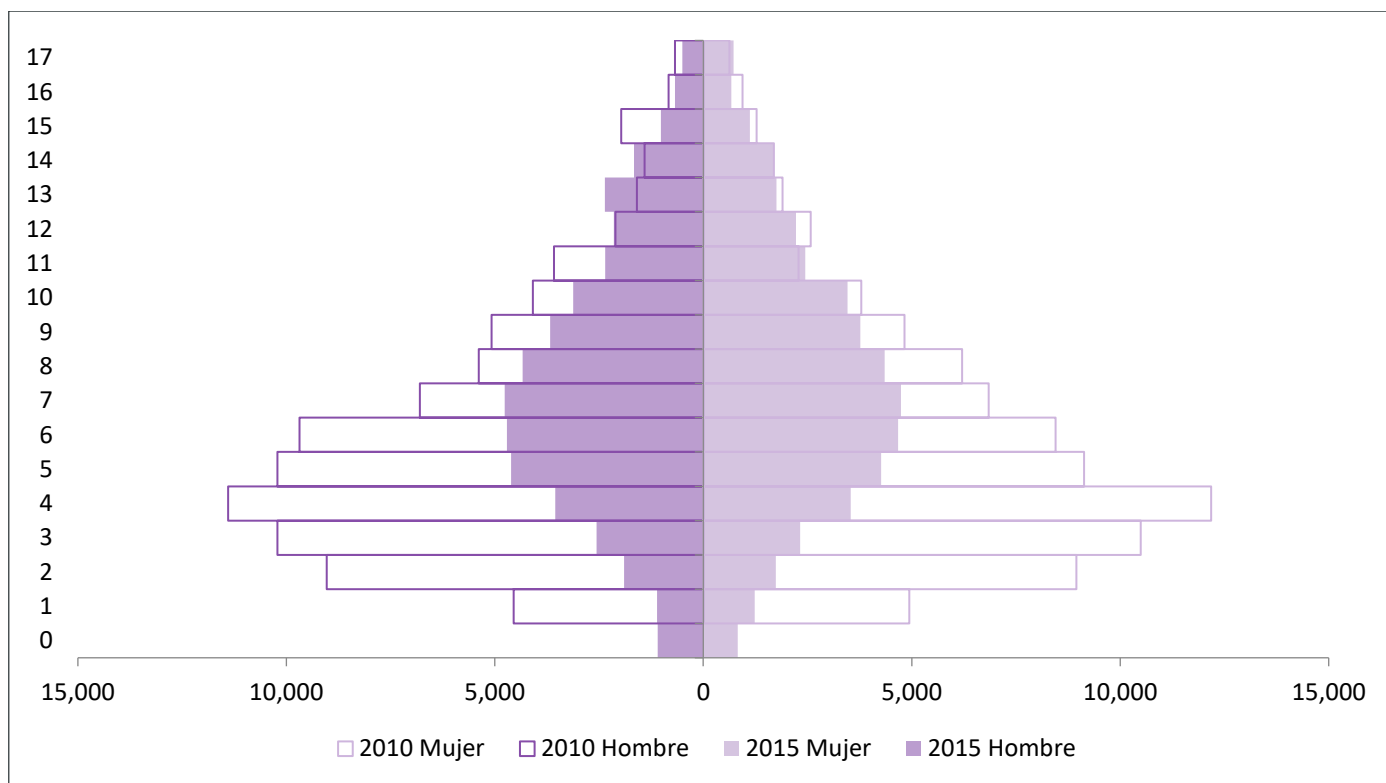


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Además de la distribución entre entidades federativas, es importante conocer los contextos en que reside esta población. Una aproximación se obtiene al identificar el tamaño de la localidad donde residen. Cerca de la tercera parte reside en localidades de menos de 2,500 habitantes, otro 17.5 por ciento en localidades de entre 2,500 y 14,999 habitantes, un porcentaje similar (16 por ciento) en localidades de entre 15,000 y 99,999 habitantes, y poco más de la tercera parte en localidades de 100,000 o más habitantes. A nivel estatal, esta distribución cambia bastante. Por ejemplo, en entidades como Oaxaca e Hidalgo, el porcentaje de quienes residen en localidades de menor tamaño aumenta a 60 por ciento, y en entidades como Baja California, Nuevo León, Ciudad de México y Sonora, estos porcentajes son menores a 10 por ciento.

En cuanto a las y los NNA, la población presenta una estructura etaria con una menor proporción de niñas y niños menores a 5 años, ya que en ese año el 41 por ciento de la población se concentraba en ese grupo de edad y para 2015 se redujo a 21 por ciento (ver gráfica 3). La menor presencia de niños y niñas de esas edades coincide con el hecho de que entre las y los migrantes de retorno también disminuyó drásticamente el grupo etario de entre 25 y 34 años, sobre todo entre los hombres.

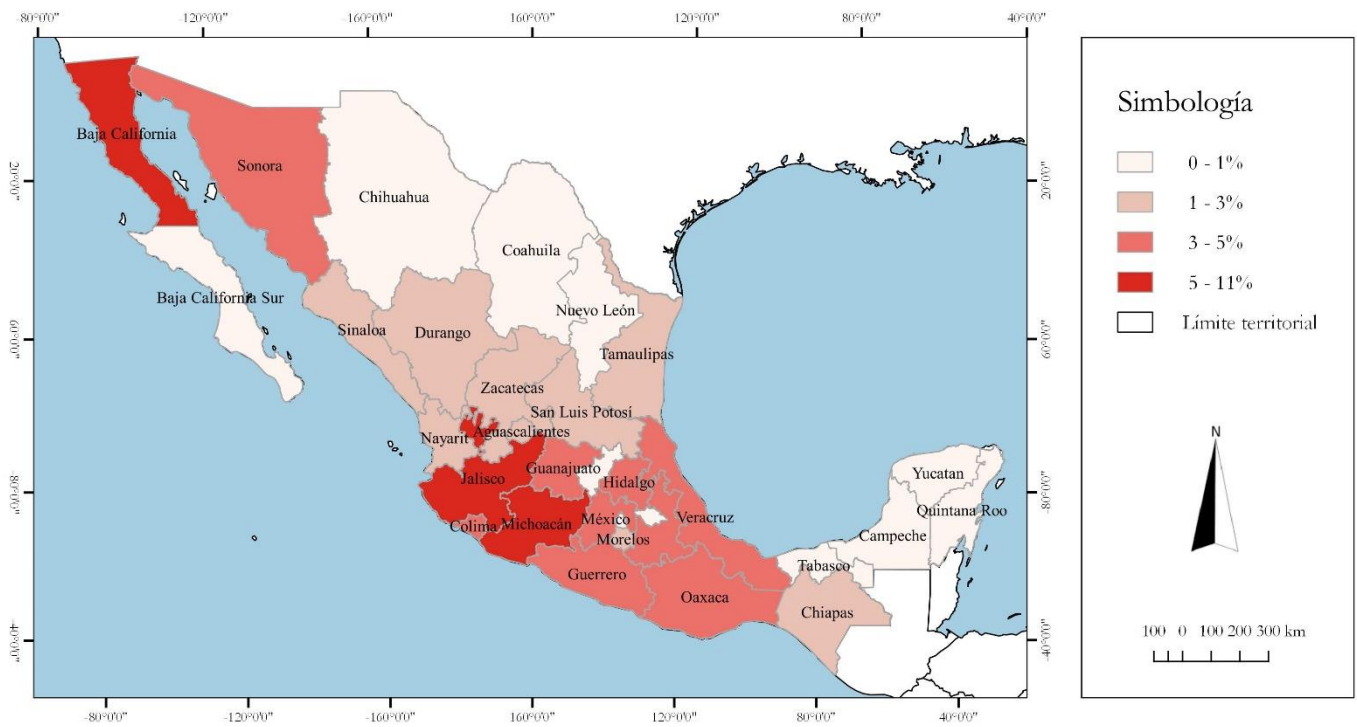
GRÁFICA 3. PIRÁMIDE POBLACIONAL DE INMIGRANTES DE ENTRE 0 Y 17 AÑOS NACIDOS EN ESTADOS UNIDOS Y QUE RESIDEN EN MÉXICO, 2010 Y 2015



Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

Respecto a su distribución geográfica, en 2015 las NNA nacidos en Estados Unidos residían principalmente en tres entidades: Jalisco, Baja California y Michoacán, las que concentran cerca del 30 por ciento de esta población. En el resto de los casos destacan entidades fronterizas como Chihuahua (5.4 por ciento) y Sonora (4.4 por ciento), y entidades consideradas de la región tradicional como Guanajuato (5.1 por ciento). En contraste, la presencia de esta población es menos frecuente en estados de la península de Yucatán, donde en las tres entidades reside apenas el 1 por ciento (ver mapa 2).

MAPA 2. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL A NIVEL ENTIDAD FEDERATIVA DE INMIGRANTES NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NACIDOS EN ESTADOS UNIDOS QUE RESIDEN EN MÉXICO, 2015



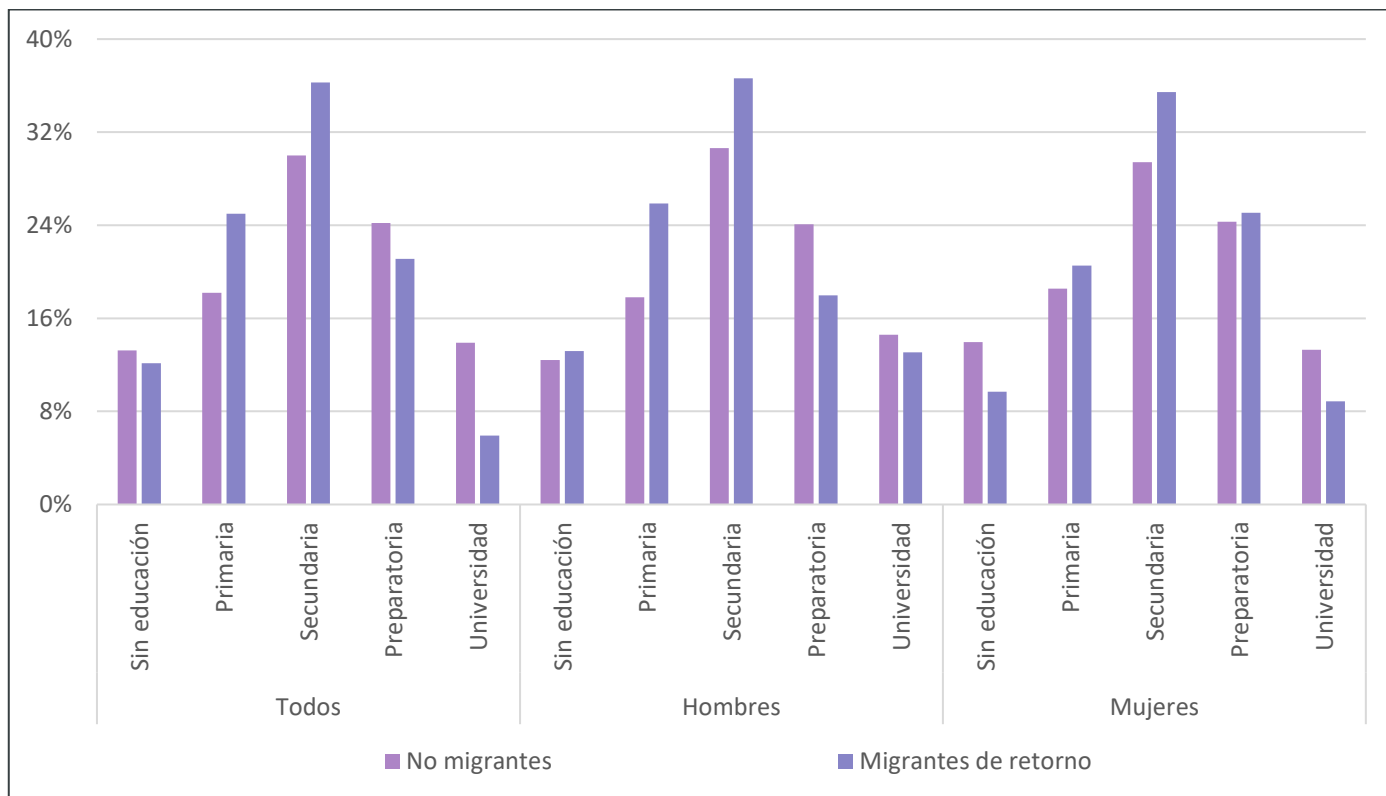
Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015.

Nivel escolar y acceso a la educación

Los migrantes de retorno llegan México con distintos niveles de escolaridad y expectativas respecto a la continuidad de su trayectoria escolar, los más jóvenes posiblemente querrán continuar sus estudios y los mayores buscarán emplear sus conocimientos como una herramienta para insertarse al mercado laboral, y posiblemente competirán con la población residente o no inmigrante por empleos.

En la gráfica 4 se presenta información sobre el máximo grado de estudios obtenido entre la población no migrante y la migrante de retorno. El panorama general indica que en promedio los retornados tienen un menor nivel de escolaridad. Al comparar el porcentaje de personas sin educación formal se obtienen resultados similares (13.2 por ciento entre los no migrantes y 12.1 por ciento entre los retornados); sin embargo, entre los no migrantes, el 52.2 por ciento reporta haber concluido la primaria o secundaria, mientras que entre los migrantes de retorno es el 56.3 por ciento. Asimismo, en el nivel medio y superior, el 38.2 por ciento de la población no migrante indica haber concluido alguno de esos niveles; mientras que entre los migrantes de retorno sólo es el 27 por ciento.

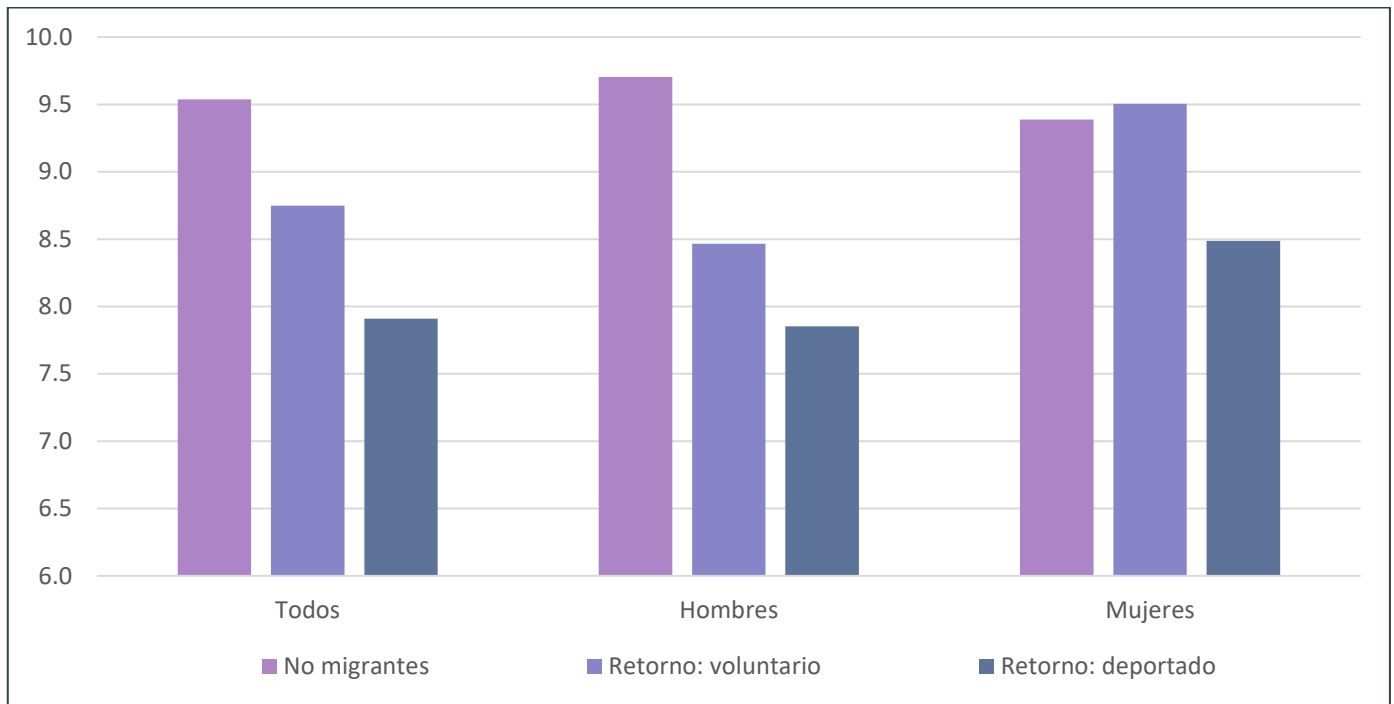
GRÁFICA 4. NIVEL MÁXIMO DE ESTUDIOS, POR GÉNERO Y EXPERIENCIA MIGRATORIA INTERNACIONAL



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Intercensal 2015. Gráfica incluye a población nacida en México entre 18 y 65 años. Categoría “sin educación” incluye a personas sin estudios y primaria incompleta. Categoría “universidad” incluye a personas con estudios de licenciatura o posgrado.

También existen diferencias importantes en los años de escolaridad de la población retornada, dependiendo si su regreso a México fue voluntario o si fueron deportados. La gráfica 5 muestra que, en promedio, la población no migrante es la que presenta los mayores niveles de escolaridad con 9.5 años, seguida por los retornados que regresaron de manera voluntaria con 8.8 años y finalmente los deportados con 7.9 años. Al analizar solamente a los hombres, se observa el mismo patrón, donde los no migrantes presentan 9.7 años de escolaridad, seguido por los retornados voluntarios con 8.5 años y los deportados con 7.9 años. Al examinar únicamente a las mujeres, se observa una relación ligeramente distinta, donde las no migrantes reportan 9.4 años de escolaridad, las retornadas voluntarias exhiben niveles similares de escolaridad con 9.5 años y por último las deportadas presentan menores niveles de capital humano, dado que en promedio reportan tener 8.5 años de escolaridad.

GRÁFICA 5. AÑOS DE ESCOLARIDAD, POR GÉNERO Y EXPERIENCIA MIGRATORIA INTERNACIONAL

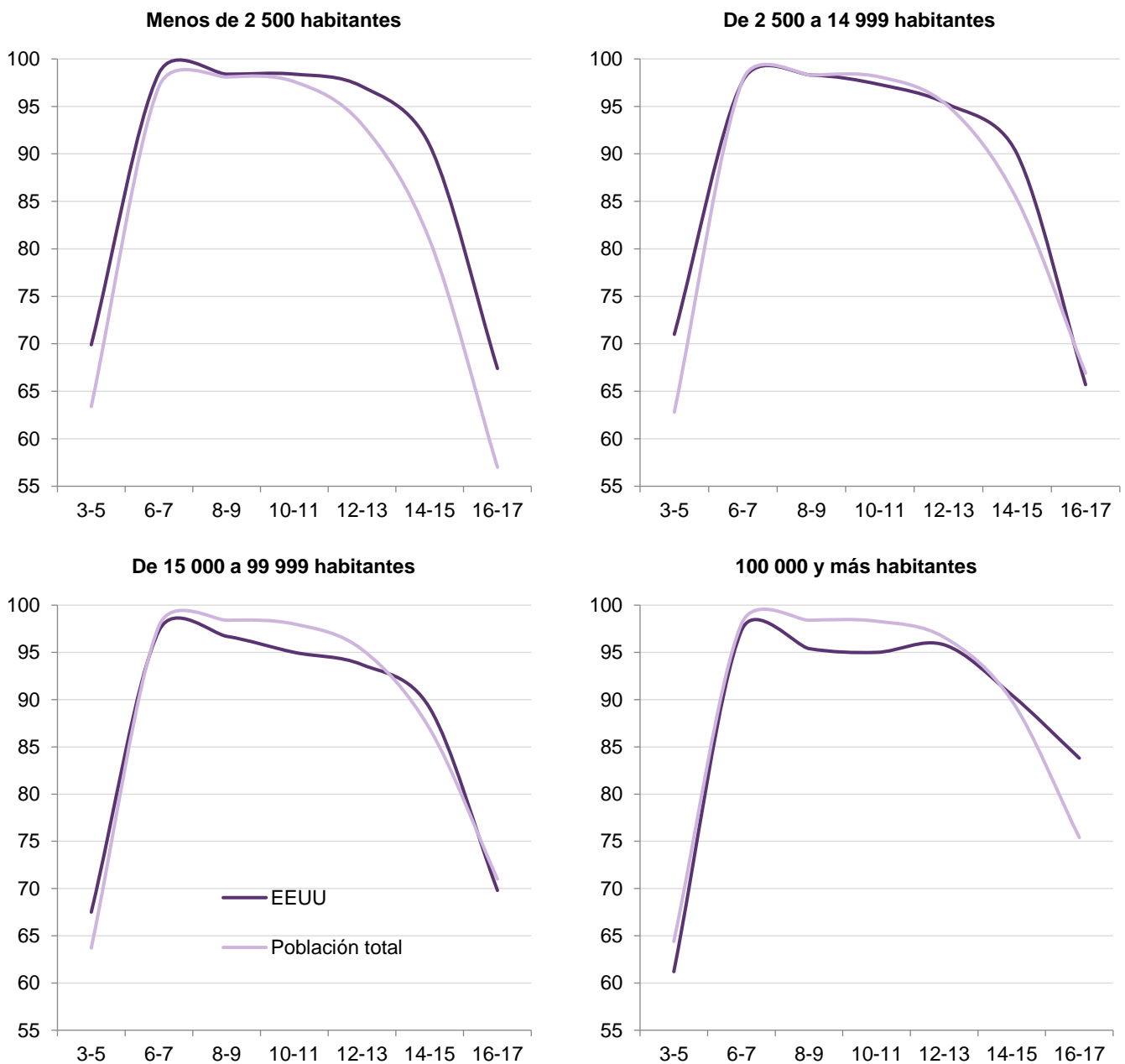


Fuente: elaboración propia en base a ENADID 2014. Gráfica incluye a población nacida en México entre 18 y 65 años.

De manera conjunta, lo anterior indica que los migrantes de retorno tienen menores niveles de escolaridad que la población no migrante. Asimismo, entre los retornados, los que regresaron por voluntad propia tienen mayores niveles de escolaridad que los que volvieron porque fueron deportados.

En lo que se refiere a la asistencia escolar, se sabe que los NNA suelen enfrentar complicaciones al inscribirse a la escuela, además de problemas de adaptación a un nuevo entorno (Vargas y Camacho, 2015), por lo que es importante monitorias este indicador. En 2015, la gran mayoría de esta población asistía a la escuela, 88.6 por ciento, cifra relevante si se compara con lo observado entre esa población en 2010, cuando se situó en 74.3 por ciento. El dato es aún más importante porque el porcentaje que asiste a la escuela es 2.9 unidades mayor respecto al resto de residentes en México y que están en el mismo grupo de edad (3-17). Para matizar este dato se consideró el contexto en que residen estos grupos, en la gráfica 6 se presenta el porcentaje de asistencia por edad y tamaño de localidad en la que reside.

GRÁFICA 6. PORCENTAJE DE ASISTENCIA ESCOLAR ENTRE LOS ESTADOUNIDENSES DE 4 A 17 AÑOS, RESIDENTES EN MÉXICO QUE TIENE AL MENOS UN PROGENITOR NACIDO EN MÉXICO Y QUE ESTE ÚLTIMO ES MIGRANTE DE RETORNO, SEGÚN TAMAÑO DE LOCALIDAD, 2015



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Los datos de la gráfica 6 muestran dos aspectos relevantes. Por una parte, la heterogeneidad en el porcentaje de asistencia escolar que se observa entre los inmigrantes: entre los niños de 3 y 5 años el porcentaje oscila entre 61 y 71 por ciento (según tamaño de localidad), y aumenta cuando se trata de la edad de ingreso a nivel de la primaria donde en la mayoría de los casos el porcentaje se mantiene por arriba del 95 por ciento. Posteriormente, al iniciar la secundaria, se observa un descenso que es más acelerado en las localidades de menor tamaño, cayendo hasta el 65 por ciento. La pregunta que surge es si esta caída se explica por la condición migratoria de esta población, aspecto que es complicado de demostrar sólo con los datos de la Encuesta Intercensal 2015; sin embargo al comparar su situación respecto al resto de habitantes, se identifican algunas diferencias relevantes según tamaño de localidad.

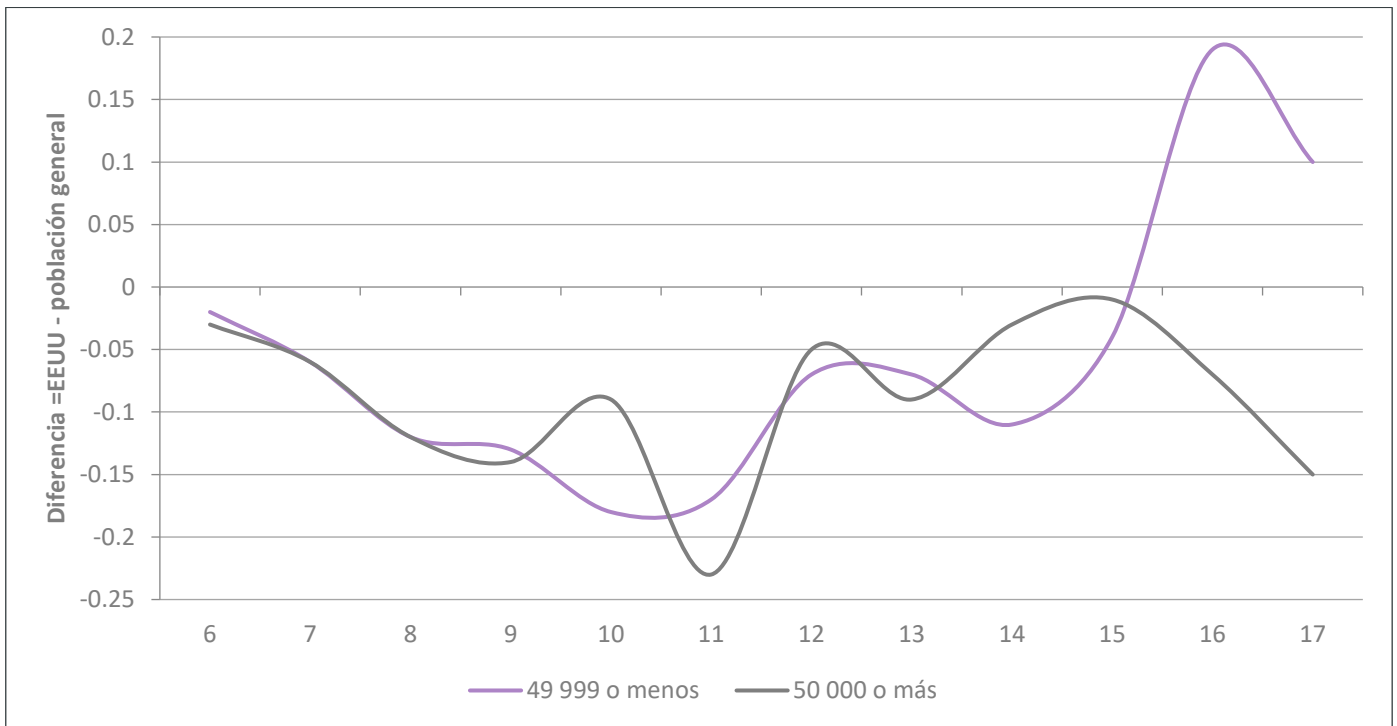
En las localidades de menos de 2,500 habitantes (donde reside el 31.8 por ciento de los NNA), hay un porcentaje de asistencia mayor entre los inmigrantes respecto a la población en general, esto se observa para todas las edades y la diferencia llega a ser de 10.3 por ciento en el caso de quienes tienen 16 o 17 años. En las localidades de 2,500 a 14,999 habitantes (donde reside el 20.2 por ciento), también se observa un mayor porcentaje de asistencia entre los NNA, aunque la diferencia más grande es de sólo 4.8 por ciento. En las localidades de 15,000 a 99,999 habitantes (donde reside el 16.8 por ciento), se observa un menor porcentaje de asistencia entre los NNA, aunque las diferencias no superan las 2.2 unidades porcentuales. En las localidades de 100,000 habitantes o más (donde reside el 31.8 por ciento), se observa un comportamiento mixto, ya que entre los niños y niñas de 6 a 13 años es menor el porcentaje de asistencia entre los NNA con una diferencia de hasta 3.3 en las edades 10 o 11 años, pero entre los jóvenes de 16 o 17 años es menor la asistencia escolar entre la población en general (8.4 por ciento menos).

Contrario a lo que se supondría, la comparación entre los residentes en general y los NNA muestra que estos últimos tienen un mayor nivel de asistencia escolar, específicamente en localidades de menor número de habitantes; sin embargo, en las localidades de mayor tamaño la situación puede ser contraria. Esto se puede explicar porque quizá los migrantes que arriban a las localidades de menor tamaño tienen más recursos o interés en estudiar respecto a la población nativa, aunque para argumentar lo anterior, y cualquier otra hipótesis, habría que hacer un análisis más detallado en el que se controle aún más el aspecto contextual, ya que por ejemplo en las localidades de menos de 2,500 habitantes podría haber heterogeneidades asociadas a distintos niveles de infraestructura y oferta educativa.

Finalmente, respecto al nivel de escolaridad, es importante analizar el grado escolar en el que están inscritos la población analizada, pues aunque presentan un nivel de asistencia escolar alto, en algunos casos incluso mayor respecto a los locales, es posible que la migración haya afectado su trayectoria escolar. La base de datos de la Encuesta Intercensal 2015 provee el número de años aprobados y con éste se puede comparar la situación promedio de la población de los NNA respecto al resto de residentes como se presenta en la gráfica 7. Por cuestiones de garantizar la confiabilidad en las estimaciones, se optó por hacer estimaciones sólo para dos contextos según el tamaño de localidad: 49,999 o menos y 50,000 o más.

Las diferencias en el promedio de la escolaridad acumulada de población analizada y el resto de los residentes muestran que en general los primeros presentan un rezago. Las diferencias más altas se observan en los niños y niñas de once años, entre quienes la diferencia es de -0.23 años aprobados en localidades de mayor tamaño, y -0.18 años en las localidades de mayor tamaño. Entre las y los niños de mayor edad la diferencia disminuye e incluso para las entidades de menor tamaño se observa que los inmigrantes presentan en promedio un mayor número de años aprobados, 0.19 a los 16 años.

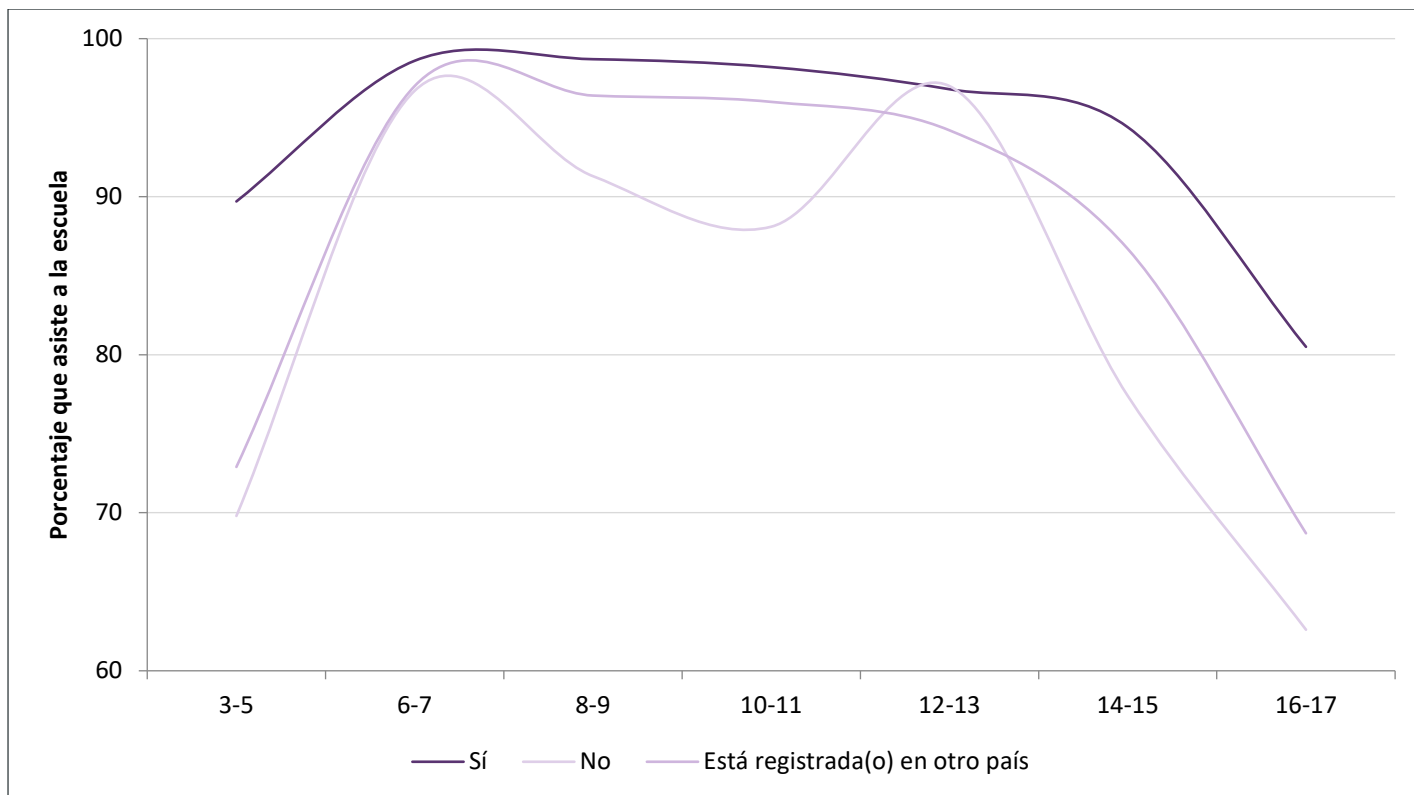
GRÁFICA 7. DIFERENCIA DEL PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD ENTRE POBLACIÓN EN GENERAL Y NNA DE RETORNO, SEGÚN TAMAÑO DE LOCALIDAD



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Además de la inasistencia escolar y el rezago, es importante identificar los factores asociados a estos fenómenos, como es no contar con un acta de nacimiento. Según el Sistema Escolar Nacional y las Normas de Control Escolar, sin importar su situación migratoria, todos los NNA tienen derecho a ingresar a las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; además la ausencia de documentación académica y/o de identidad no debe obstaculizar el acceso a los servicios educativos en México (Secretaría de Educación Pública, 2015). Sin embargo, hay evidencia que señala que la población que no cuenta con el acta de nacimiento o está registrada en otro país tiene un porcentaje menor de asistencia escolar. En la gráfica 8 se presenta el porcentaje de asistencia escolar entre los NNA. Aquellos que cuentan con el acta de nacimiento en México presentan el más alto porcentaje de asistencia escolar (95.5 por ciento), después se encuentran quienes están registrados en otro país (89.7 por ciento), y finalmente quienes no cuentan con el acta de nacimiento (86.9 por ciento). Al analizar el porcentaje de asistencia por grupo de edad se observa la misma situación, donde prácticamente para todas las edades se observa esta diferencia.

GRÁFICA 8. PORCENTAJE DE ASISTENCIA ESCOLAR ENTRE POBLACIÓN DE ESTADOUNIDENSES, RESIDENTES EN MÉXICO QUE TIENEN AL MENOS UN PROGENITOR NACIDO EN MÉXICO Y QUE ESTE ÚLTIMO ES MIGRANTE DE RETORNO, SEGÚN SITUACIÓN DE POSESIÓN DE ACTA DE NACIMIENTO Y EDAD, 2015



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Intercensal 2015.

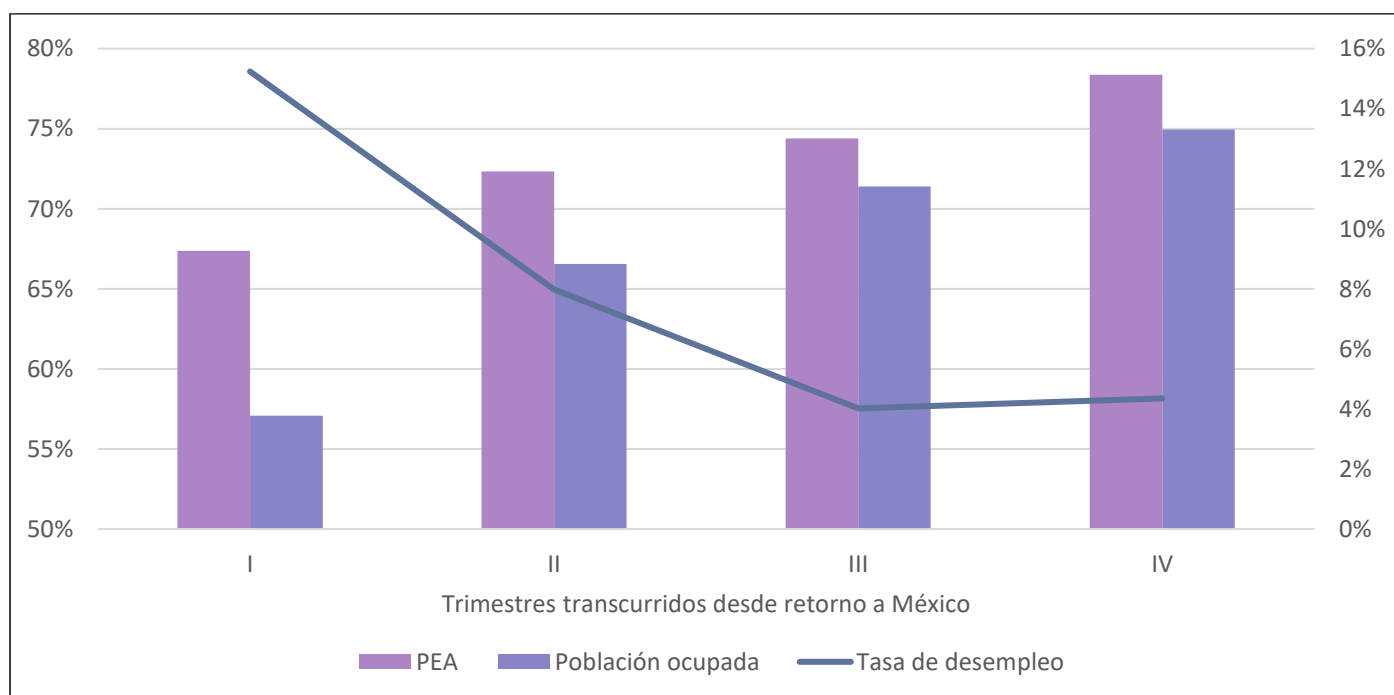
Con el análisis anterior no se puede afirmar que no contar con el acta de nacimiento sea la barrera por la que estos niños y niñas no asisten a la escuela, ambas situaciones pueden ser producto de otros factores, pero es pertinente identificar estos casos y garantizar que en efecto esta situación administrativa no tiene un efecto negativo en los niveles de asistencia escolar. Desafortunadamente con los datos de la Encuesta Intercensal 2015 no es posible indagar mucho más porque al seleccionar una población tan específica y relativamente pequeña el tamaño de muestra se reduce bastante (188 casos).

Participación en el mercado laboral, tipo de ocupación y sector de empleo

La migración de una persona puede estar o no asociada a su ámbito laboral; por ejemplo, cuando se tiene una oferta de empleo fuera del lugar de residencia y esto motiva el cambio; sin embargo, en otros casos la migración es motivada por cuestiones familiares o forzada por otros factores, y al llegar al lugar de destino el migrante debe adaptarse e integrarse al mercado laboral. Para dar cuenta del proceso que siguen los migrantes en su retorno a México, a continuación se presenta una aproximación del proceso de reintegración laboral a partir de datos de la ENOE. Esta encuesta tiene la ventaja de identificar a los migrantes cuando recién se incorporan a los hogares en México y seguir hasta por cuatro trimestres su situación laboral. Adicionalmente, se hace uso de la ENADID 2014 y la Encuesta Intercensal 2015.

Se observa en la gráfica 9 que al primer trimestre de su regreso a México, sólo el 67.4 por ciento de los retornados pertenece a la población económicamente activa (PEA), o sea, están ocupados o buscan empleo. Esta cifra aumenta gradualmente a lo largo de su primer año en territorio nacional, al ascender a 72.3 por ciento durante el segundo trimestre, a 74.4 por ciento durante el tercer trimestre y a 78.4 por ciento después de cuatro trimestres (o un año). Una relación similar se observa respecto a los migrantes de retorno ocupados, donde durante su primer trimestre de regreso sólo el 57.1 por ciento trabaja, cifra que aumenta a 66.6 por ciento durante el segundo semestre, a 71.4 por ciento durante el tercer semestre y se ubica en 75.0 por ciento después de cuatro trimestres. El hecho que el porcentaje de los retornados ocupados aumente más rápido que el porcentaje de los migrantes de retorno que pertenecen a la PEA implica que la tasa de desempleo entre los retornados disminuye a medida que se reincorporan al mercado laboral. De manera específica, durante su primer trimestre en México su tasa de desempleo se ubica en 15.2 por ciento, cifra que desciende gradualmente hasta situarse en 4.4 por ciento después de cuatro trimestres. De manera conjunta, los datos anteriores muestran que la reintegración de los migrantes de retorno al mercado laboral mexicano es lenta y gradual.

GRÁFICA 9. REINSERCIÓN LABORAL: PEA, POBLACIÓN OCUPADA Y TASA DE DESEMPLEO. MIGRANTES DE RETORNO

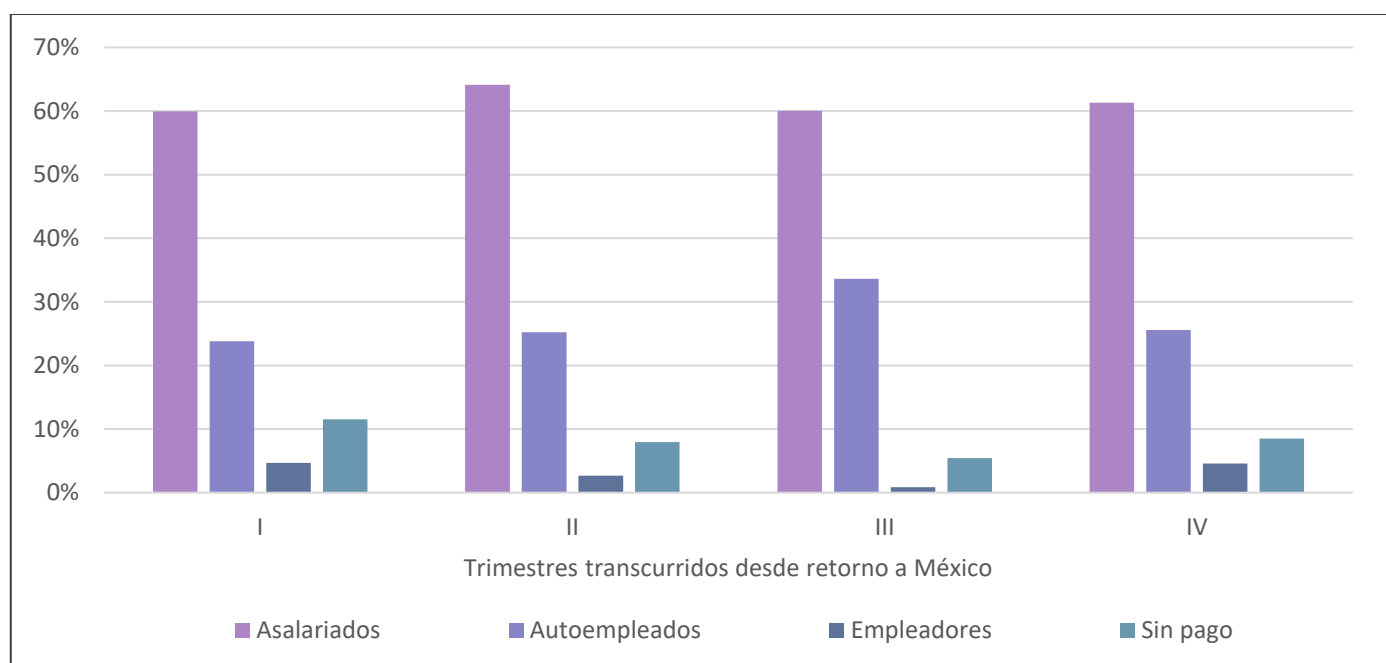


Fuente: elaboración propia con base en ENOE 2015-2018. PEA se refiere a población económicamente activa. Gráfica incluye a población nacida en México entre 18 y 65 años. Datos calculados en base a todos los migrantes de retorno.

Información sobre el tipo de ocupación en que laboran los migrantes de retorno durante los primeros 12 meses de su regreso a México se presenta en la gráfica 10. Se puede observar que por lo general los retornados se mantienen en el mismo tipo de ocupación durante su proceso de reinserción laboral, donde la mayoría labora como asalariado o autoempleado. Respecto al empleo asalariado, su participación en esta

ocupación se ubica en 60.0 por ciento durante el primer trimestre y 61.3 por ciento durante el cuarto trimestre. Los retornados que son empleadores equivalen a 4.7 por ciento durante el primer trimestre y 4.6 por ciento durante el cuarto trimestre. En cuanto a los retornados que laboran en el autoempleo, esta cifra se ubica en 23.8 por ciento durante el primer trimestre, aumenta progresivamente hasta el tercer trimestre al situarse en 33.6 por ciento, y disminuye durante el cuarto trimestre a 25.6 por ciento. Por último, se observa una ligera disminución en el porcentaje de migrantes de retorno que laboran como trabajadores sin pago entre el primer y el tercer trimestre, al pasar de 11.6 a 5.4 por ciento, seguido por un incremento durante el cuarto trimestre, donde esta cifra asciende a 8.5 por ciento.

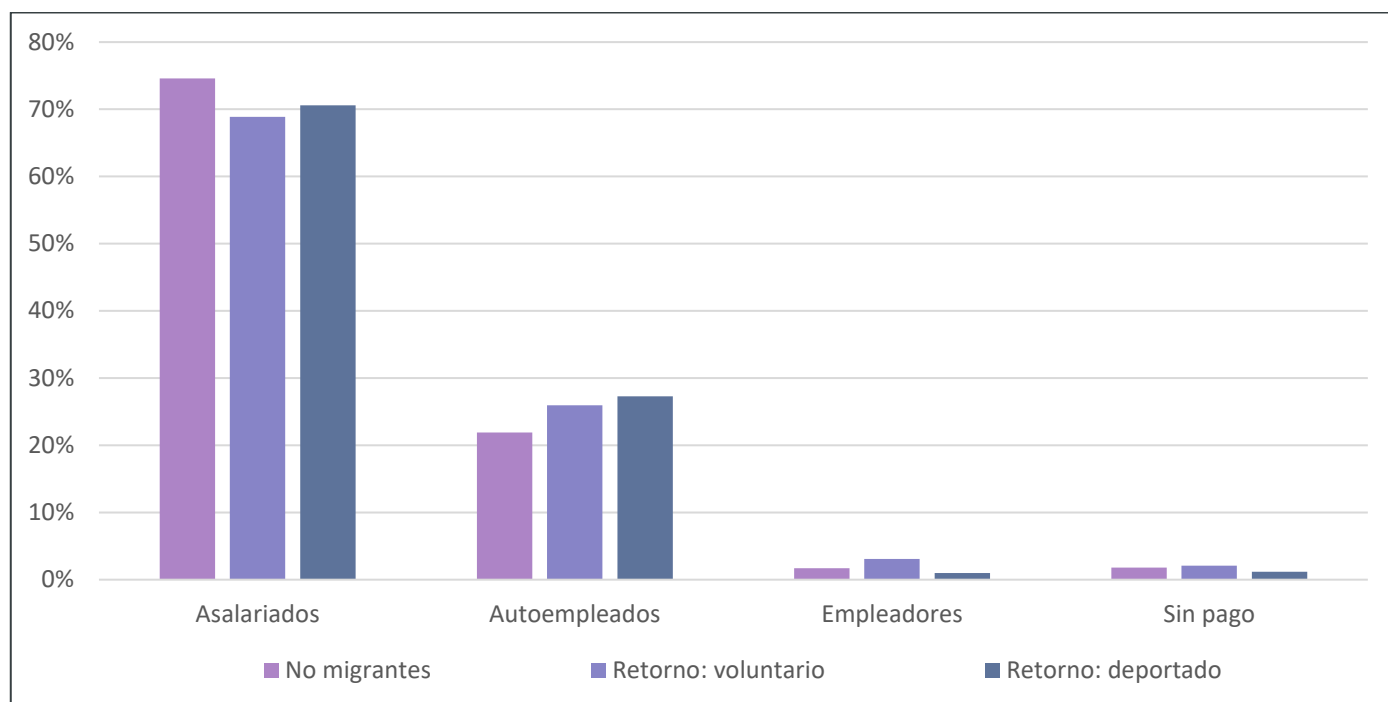
GRÁFICA 10. TIPO DE OCUPACIÓN. MIGRANTES DE RETORNO



Fuente: elaboración propia con base en ENOE 2015-2018. Gráfica incluye a población nacida en México entre 18 y 65 años. Datos calculados en base a todos los migrantes de retorno.

La gráfica 11 examina a los migrantes de retorno según el motivo de su regreso a México y los compara con la población no migrante. Por un lado, se observa que 74.6 por ciento de los no migrantes y aproximadamente 70.0 por ciento de los retornados, sean o no deportados, laboran como trabajadores asalariados. Por otro lado, un porcentaje muy bajo de los no migrantes y los retornados labora como empleador o trabajador sin pago. Donde sí se observan ligeras diferencias es en el autoempleo, donde entre la población no migrante el 21.9 por ciento de los ocupados labora en este tipo de ocupación, cifra que se ubica en 26.0 por ciento entre los migrantes de retorno voluntario y asciende a 27.3 por ciento entre los deportados. De acuerdo con Wassink y Hagan (2018, p. 1075), para algunos retornados el autoempleo representa un estado temporal mientras encuentran un trabajo asalariado, por el contrario, para otros representa la última alternativa después de una reintegración fallida al mercado laboral mexicano.

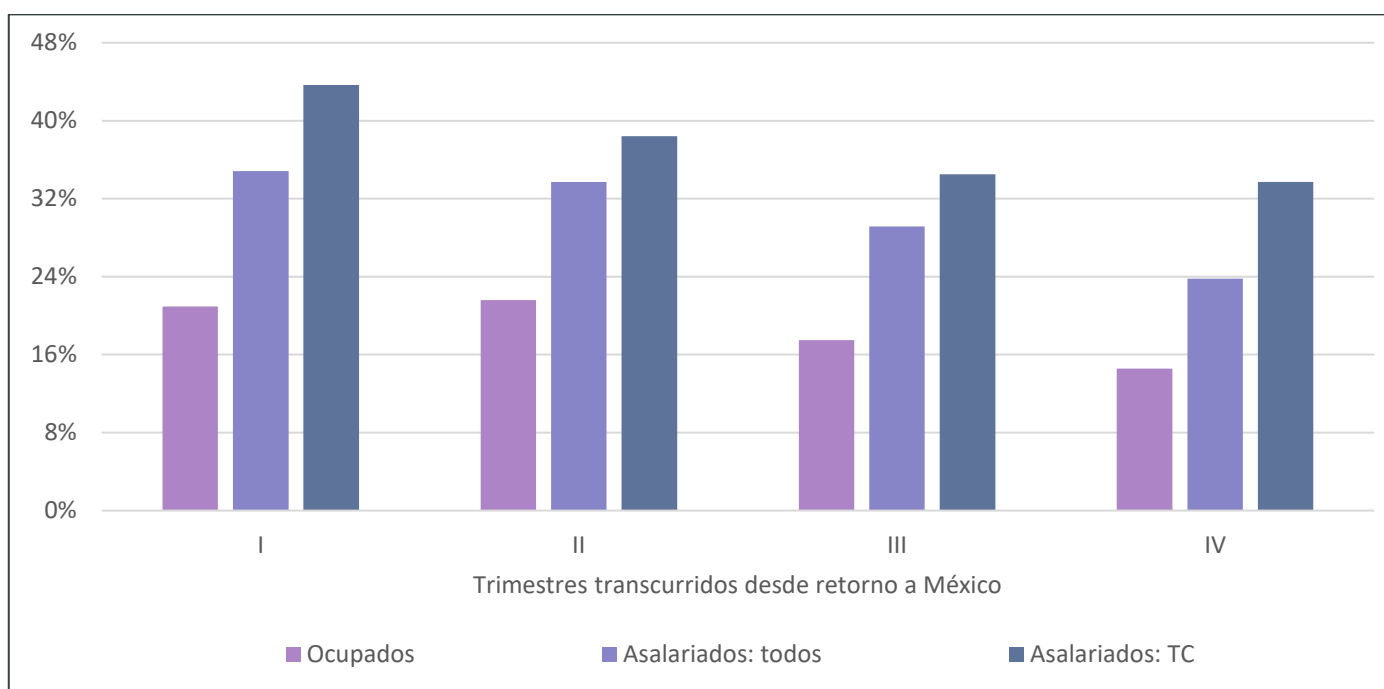
GRÁFICA 11. TIPO DE OCUPACIÓN, SEGÚN EXPERIENCIA MIGRATORIA INTERNACIONAL



Fuente: elaboración propia con base en ENADID 2014. Gráfica incluye a población masculina, ocupada y nacida en México entre 18 y 65 años. Asalariados incluye empleados, obreros, jornaleros y peones.

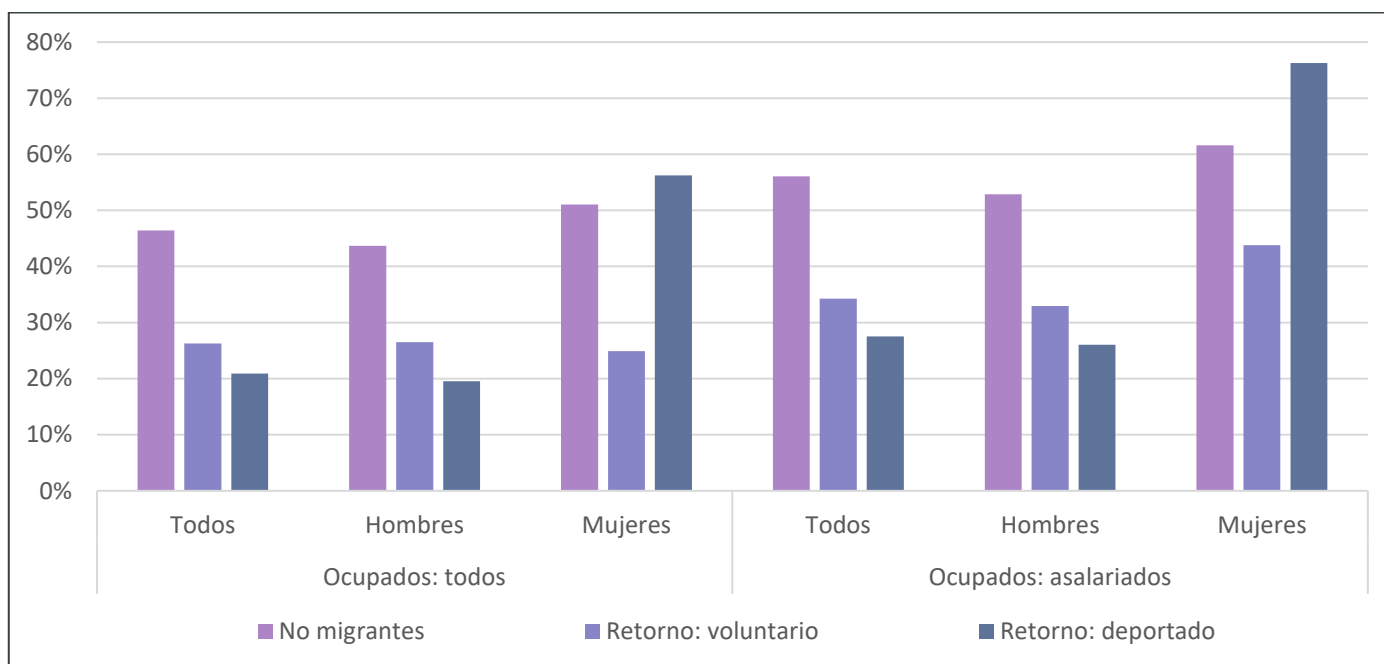
Un indicador importante de la situación laboral de los trabajadores es si pertenecen al sector formal de la economía, entendido aquí como el estar inscrito a alguna institución de seguridad social. La gráfica 12 presenta información sobre la participación en el sector formal de los migrantes de retorno ocupados durante su primer año de regreso a México. Se observa que las tasas de participación en el sector formal suelen disminuir a medida que los retornados se reinsertan al mercado laboral. De manera específica, entre los trabajadores ocupados, su participación en el sector formal disminuye de 20.9 por ciento durante el primer trimestre a 14.6 por ciento durante el cuarto trimestre; entre todos los trabajadores asalariados, se reduce de 34.8 por ciento durante el primer trimestre a 23.8 por ciento durante el cuarto trimestre; y entre los trabajadores asalariados que laboran al menos 30 horas a la semana, se reduce de 43.7 por ciento a 33.7 por ciento entre el primer y cuarto trimestre de su regreso. Esto puede estar surgiendo porque algunos trabajadores, incluyendo los retornados, dependiendo de su experiencia laboral, nivel de capital humano y redes laborales en México, obtienen mayores ingresos al laborar en el sector informal (Duval y Orraca, 2011). De acuerdo con Alcaraz, Chiquiar y Salcedo (2015), un segmento importante de los trabajadores informales se autoselecciona a este sector, donde sólo entre el 10.0 y 20.0 por ciento prefiere un empleo en el sector formal.

GRÁFICA 12. TRABAJADORES EN EL SECTOR FORMAL: ACCESO A SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL, MIGRANTES DE RETORNO



Fuente: elaboración propia con base en ENOE 2015-2018. TC se refiere a trabajadores de tiempo completo. Gráfica incluye a población ocupada nacida en México entre 18 y 65 años. Datos calculados en base a todos los migrantes de retorno.

GRÁFICA 13. TRABAJADORES EN EL SECTOR FORMAL: ACCESO A SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL, POR GÉNERO Y EXPERIENCIA MIGRATORIA INTERNACIONAL



Fuente: elaboración propia en base a ENADID 2014. Gráfica incluye a población ocupada y nacida en México entre 18 y 65 años. Asalariados incluye empleados, obreros, jornaleros y peones.

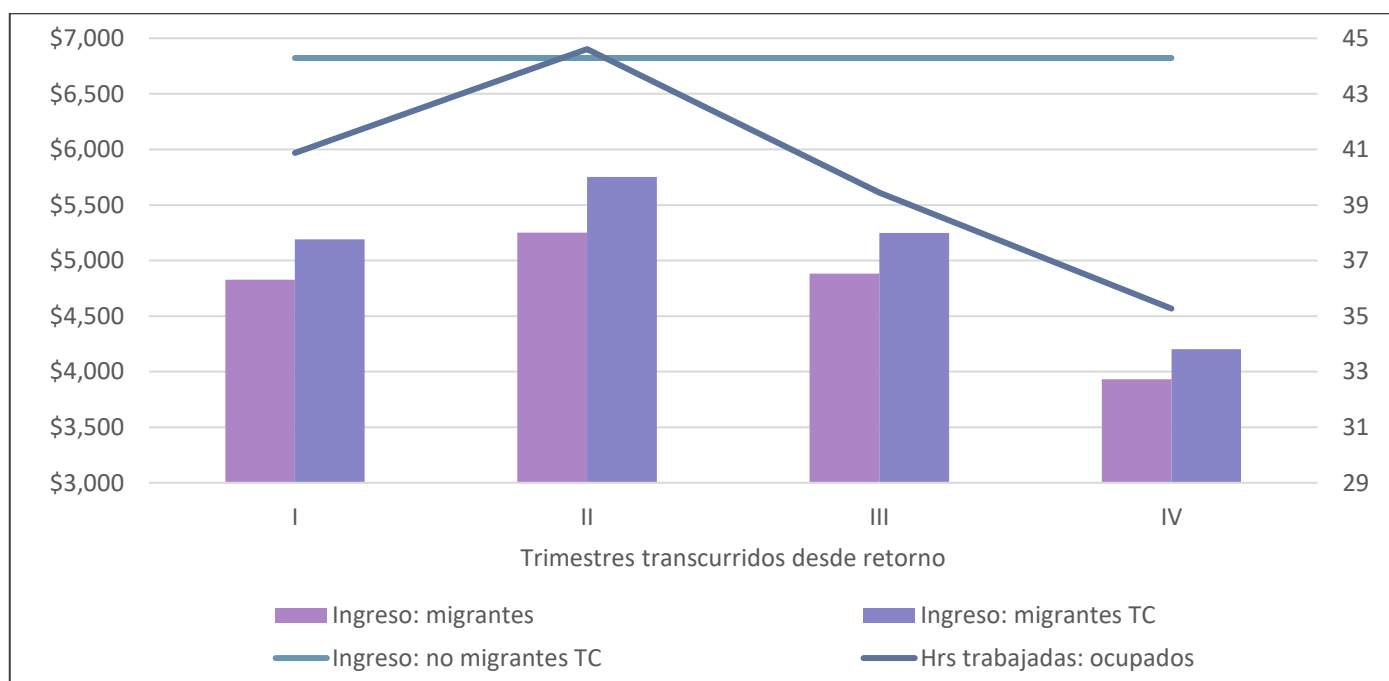
En la gráfica 13 se comparan los niveles de participación en el sector formal de los no migrantes y los migrantes de retorno. Destaca que la tasa de participación en el sector formal de los no migrantes se ubica en 46.3 por ciento, mientras que entre los retornados que están en México por voluntad propia esta cifra se sitúa en 26.2 por ciento y entre los deportados es aún menor, descendiendo a 20.9 por ciento.

Finalmente, dentro de los retornados que pertenecen a la PEA, el 33.6 por ciento labora en el sector servicios, el 20.1 por ciento en el sector agrícola, el 16.4 por ciento en el comercio, el 14.5 por ciento en la manufactura y el 13.6 por ciento en la construcción (Secretaría de Gobernación, 2017, p. 54).

Ingresos

Dentro del proceso de reintegración económica y laboral, uno de los indicadores más importantes es el nivel de ingreso. La gráfica 14 muestra la evolución del ingreso laboral a nivel individual y a nivel hogar entre la población migrante de retorno, así como en el número de horas trabajadas. Respecto al ingreso laboral mensual, se observa un ligero incremento del primer al segundo trimestre, al pasar de \$4,785.6 pesos a \$5,236.6 pesos, y una disminución considerable del segundo al cuarto trimestre, donde después de 12 meses de su regreso el ingreso laboral cae a \$3,970.7 pesos al mes. Adicionalmente, durante el primer año de su regreso a México, los migrantes de retorno tienen ingresos laborales mensuales 27.6 por ciento menores a los que presentan los trabajadores no migrantes, lo cuales perciben por su labor \$6,822.5 pesos al mes.

**GRÁFICA 14. INGRESOS LABORALES Y NÚMERO DE HORAS TRABAJADAS.
NO MIGRANTES Y MIGRANTES INTERNACIONALES DE RETORNO**



Fuente: elaboración propia con base en ENOE 2015-2018. TC se refiere a trabajadores de tiempo completo. Gráfica incluye a población ocupada, masculina y nacida en México entre 18 y 65 años. Ingreso mensual en pesos de marzo de 2018. Datos calculados en base a todos los migrantes de retorno.

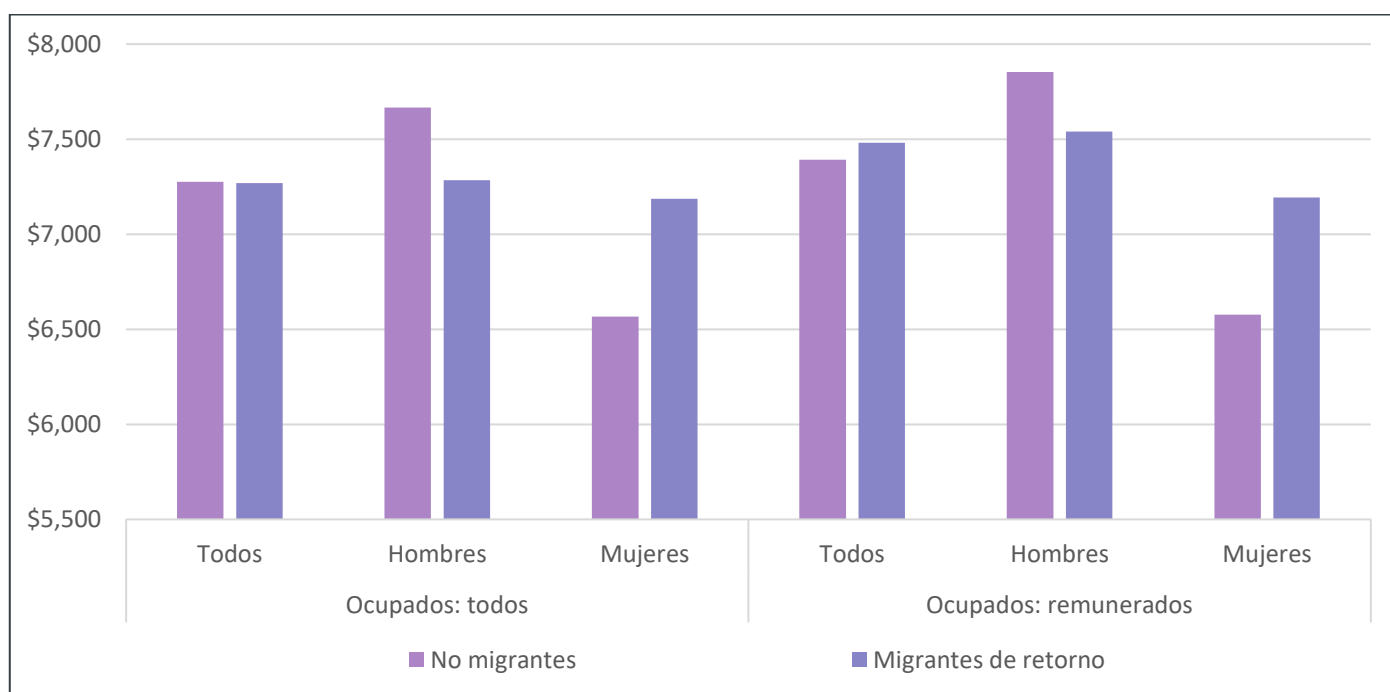
Sin embargo, diversos factores pueden estar contribuyendo al bajo nivel de ingresos observado entre los migrantes de retorno. Primero, es importante recordar que la ENOE únicamente capta a los retornados que regresan a hogares ya establecidos, lo cual implica que la información presentada se debe de interpretar con cierto grado de cautela. Segundo, es probable que una parte importante de los retornados que llegaron a estos hogares, en lugar de establecerse en un nuevo hogar, lo hicieron debido a su bajo nivel (o capacidad)

de ingresos. Tercero, el bajo nivel de ingresos observado a lo largo de su proceso de reinserción laboral puede estar reflejando que aquellos retornados que se quedan en los hogares ya establecidos son los que presentan el peor desempeño económico u obtienen los menores ingresos laborales, donde los retornados más exitosos dejan el hogar a medida que se reincorporan al mercado mexicano.

Respecto al número de horas que laboran por semana los migrantes de retorno, se observa que existe un ligero incremento entre el primer y segundo trimestre, al pasar de 40.9 a 44.6 horas, seguido de una disminución durante el tercer y cuarto trimestre, donde se ubica en 39.4 y 35.3 horas, respectivamente. Esto indica que una vez que logran ocuparse, el número de horas laboradas por parte de los retornados permanece relativamente constante.

Lo anterior parece indicar que los menores ingresos mensuales obtenidos por los retornados durante su proceso de reinserción laboral, comparado con la población no migrante, se explica en parte por su falta de redes laborales y por el menor número de horas trabajadas por semana, que se ubica en 39.6 horas entre los migrantes de retorno ocupados, comparado con 45.3 horas entre los no migrantes ocupados.

GRÁFICA 15. INGRESO MENSUAL POR GÉNERO Y EXPERIENCIA MIGRATORIA INTERNACIONAL



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015. Gráfica incluye a población nacida en México entre 18 y 65 años. Remunerados sólo incluyen a población ocupada que reporta ingresos positivos. Ingreso mensual en pesos de marzo de 2018.

La gráfica 15 muestra los ingresos mensuales de los no migrantes y los migrantes de retorno. Dichas cifras fueron estimadas en base a la Encuesta Intercensal 2015. Como se desconoce el tiempo transcurrido desde la fecha de regreso del migrante, se asume que los datos reflejan el desempeño económico a mediano plazo de los retornados. Se observa que, entre la población ocupada, los no migrantes reportan ingresos mensuales de \$7,276.1 pesos, mientras que los migrantes de retorno reportan ingresos mensuales de \$7,268.8 pesos. Entre los ocupados que reportan ingresos positivos, los no migrantes reportan ingresos de \$7,391.3 pesos, mientras que entre los migrantes de retorno esta cifra es ligeramente superior al situarse en \$7,481.4 pesos. Al separar a la población por género, se puede ver que los hombres no migrantes suelen

obtener mayores ingresos que los migrantes de retorno, mientras que entre las mujeres las retornadas suelen percibir mayores ingresos que las mujeres sin experiencia migratoria internacional.

Lo anterior indica que, a mediano plazo de su regreso a México, el ingreso mensual de los retornados ocupados es muy similar al de los trabajadores no migrantes. Adicionalmente, la discrepancia observada en los niveles de ingreso de los migrantes de retorno observado en la ENOE y en la Encuesta Intercensal 2015 puede ser resultado no sólo de diferencias en el tiempo transcurrido desde su regreso, sino también puede ser producto de los distintos tipos de migrantes de retorno captados en cada encuesta. De manera específica, mientras la Encuesta Intercensal 2015 incluye a todos los retornados, la ENOE sólo capta a aquellos que llegan a hogares ya establecidos.

Respecto a la literatura que estudia a los migrantes internacionales de retorno, se ha encontrado que su desempeño económico es variado y depende de sus circunstancias sociales y económicas antes, durante y después de su migración (Wassink y Hagan, 2018, p. 1069).

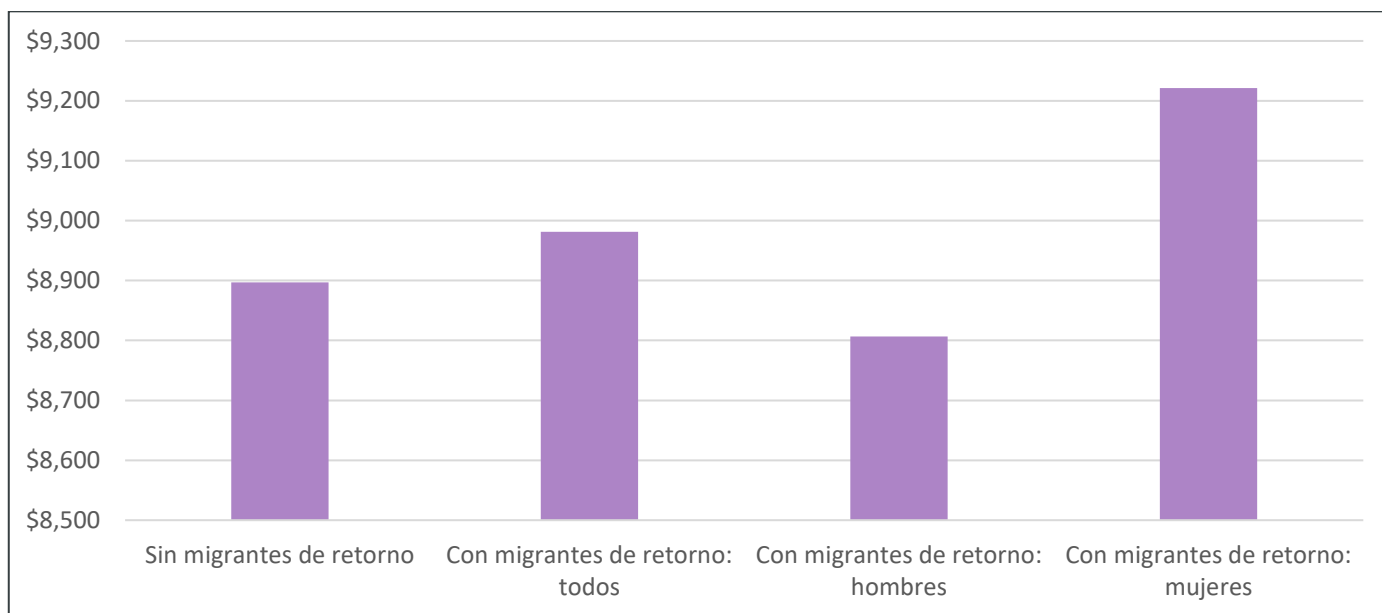
Cobo, Giurguli y Alba (2010) encuentran que los migrantes de retorno experimentan movilidad laboral ascendente y descendente, según el contexto y las características de su viaje. Hagan y Wassink (2016) observan que algunos retornados, particularmente aquellos mayores de 40 años o los que fueron deportados o que no planearon su regreso, suelen enfrentar situaciones laborales precarias a su regreso a México; sin embargo, los que adquirieron habilidades fácilmente transferibles de un país a otro (como, por ejemplo, trabajos en metalistería o reparación de automóviles) y tienen el capital necesario, la adquisición de estas habilidades les ofrece amplias oportunidades económicas al permitirles establecer su propio negocio en México.

Campos-Vázquez y Lara (2012), al analizar el periodo 1990-2010, observan una prima salarial relacionada a la migración internacional de retorno, donde el salario que obtienen los retornados al regresar a México es mayor al que habrían obtenido si nunca hubieran migrado a Estados Unidos. Los autores argumentan que esto ocurre porque durante su estancia fuera del país los migrantes incrementan sus niveles de capital humano o acumulan ahorros, los cuales invierten en actividades productivas a su regreso a México. De igual manera, Li (2018), al examinar el periodo 1997-2013, observa que la experiencia migratoria incrementa las ganancias en el país de origen, siempre y cuando la migración haya sido lo suficientemente larga e ininterrumpida. Masferrer y Roberts (2012) exponen que, si bien el haber migrado proporciona una serie de habilidades que pueden ser redituables en el mercado laboral mexicano (como, por ejemplo, el aprendizaje y dominio del idioma inglés), los retornados enfrentan una serie de desventajas, debido a que el tiempo transcurrido fuera del país debilita sus redes laborales.

De acuerdo con Wassink y Hagan (2018), la migración internacional tardía en el ciclo laboral de los trabajadores suele estar relacionada con su marginación en el mercado de trabajo mexicano previo a su migración. Dicho de otro modo, aquellos que migran con mayor edad normalmente experimentaron

marginación laboral antes migrar, lo que sugiere una mayor probabilidad de marginación laboral al momento de su regreso a México.

GRÁFICA 16. INGRESO MENSUAL DE LA VIVIENDA, POR GÉNERO Y EXPERIENCIA MIGRATORIA INTERNACIONAL



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015. Ingreso de la vivienda calculado sumando el ingreso de todos los individuos que residen en el hogar. Ingreso mensual en pesos de marzo de 2018.

A nivel de la vivienda, la gráfica 16 muestra que los niveles de ingreso entre los hogares que tienen retornados y los que no tienen son muy similares. Se observa que el ingreso mensual de los hogares sin migrantes de retorno se ubica en \$8,897.1 pesos, mientras que en las viviendas con migrantes de retorno esta cifra se sitúa en \$8,981.1 pesos. No obstante, al dividir los hogares por el género del retornador surgen algunas diferencias. En los hogares donde el migrante de retorno es hombre, el ingreso mensual se ubica en \$8,805.4 pesos, mientras que en las viviendas donde la migrante de retorno es mujer, esta cifra asciende a \$9,221.4 pesos.

El cuadro 2 presenta información sobre las distintas fuentes de ingreso de los no migrantes y los migrantes de retorno. Por un lado, el panel A se centra en la población masculina. Se observa que, entre los no migrantes, el 77.9 por ciento reporta que percibe ingresos por trabajar, el 3.1 por ciento recibe ingresos por parte de programas de gobierno y el 0.6 y 1.9 por ciento recibe ingresos de remesas externas e internas, respectivamente. Entre los migrantes de retorno, aproximadamente el 75.0 por ciento recibe ingresos por trabajar. Sin embargo, entre los retornados voluntarios, sólo el 2.1 por ciento recibe ingresos provenientes de programas gubernamentales, cifra que es aún menor entre los deportados, al situarse en 0.5 por ciento. Adicionalmente, un porcentaje no trivial de los retornados percibe remesas provenientes del extranjero, donde esta cifra se ubica en 4.7 por ciento entre los migrantes de retorno voluntarios y en 10.0 por ciento entre los deportados. Por otro lado, el panel B se centra en la población femenina. Entre las no migrantes, el 42.1 por ciento reporta que percibe ingresos por trabajar, el 11.6 por ciento recibe ingresos por parte de programas de gobierno, el 1.4 por ciento percibe remesas externas y el 3.7 por ciento recibe remesas

internas. Entre las migrantes de retorno voluntarias, el 39.8 por ciento reporta que recibe ingresos por trabajar. No obstante, sólo el 4.5 por ciento percibe ingresos por parte de programas gubernamentales. Asimismo, se observa una mayor dependencia de las remesas, donde el 16.7 por ciento reporta que recibe remesas provenientes del extranjero, mientras el 6.2 por ciento percibe remesas provenientes del interior de México. Por último, entre las migrantes de retorno deportadas, únicamente el 21.7 por ciento percibe ingresos por trabajar y sólo el 0.8 por ciento recibe ingresos provenientes de programas de gobierno. De manera contraria, el 23.5 y 10.9 por ciento reporta que percibe ingresos de remesas externas e internas, respectivamente.

CUADRO 2. FUENTES DE INGRESO POR GÉNERO Y EXPERIENCIA MIGRATORIA INTERNACIONAL

Grupo	Trabajo	Programas de gobierno	Remesas: Externas	Remesas: Internas
A. Hombres				
No migrantes (%)	77.9	3.1	0.6	1.6
Retorno: voluntario (%)	75.0	2.1	4.7	1.9
Retorno: deportado (%)	74.2	0.5	10.0	1.3
B. Mujeres				
No migrantes (%)	42.1	11.6	1.4	3.7
Retorno: voluntario (%)	39.8	4.5	16.7	6.2
Retorno: deportado (%)	21.7	0.8	23.5	10.9

Fuente: elaboración propia con base en ENADID 2014. Cuadro incluye a población nacida en México entre 18 y 65 años.

Pocos migrantes de retorno perciben ingresos provenientes de programas gubernamentales; sin embargo, un número importante de éstos recibe recursos mediante remesas externas o internas. Diversos estudios han mostrado que el recibir recursos de programas sociales o el estar inscrito a ellos reduce la probabilidad de recibir remesas y el monto que se recibe (sobre todo aquellas provenientes del interior de México), al generar un efecto de desplazamiento o sustitución (Amuedo-Dorantes y Juárez, 2015; Orraca, 2015).

IMPACTO ECONÓMICO DERIVADO DEL REGRESO A MÉXICO DE LOS RETORNADOS

Autoría: Pedro Orraca

Entre los posibles impactos positivos derivados de la experiencia migratoria internacional de retorno se encuentra el aumento en los niveles de capital humano del migrante mediante la adquisición de conocimiento, habilidades, experiencia laboral y aprendizaje del idioma inglés; el acceso a capital financiero en forma de ahorros acumulados, el cual puede ser utilizado para ampliar o crear nuevos negocios, y el capital social obtenido, que puede extender la red de protección o llevar a inversiones conjuntas en actividades productivas en el país de retorno. Al ligar todos estos elementos, se tiene un impacto directo e indirecto sobre el desempeño económico del retornado y por ende de la economía de su hogar, localidad y país, el cual a nivel agregado se puede ver reflejado en una serie de indicadores macroeconómicos como la tasa de desempleo o el PIB.

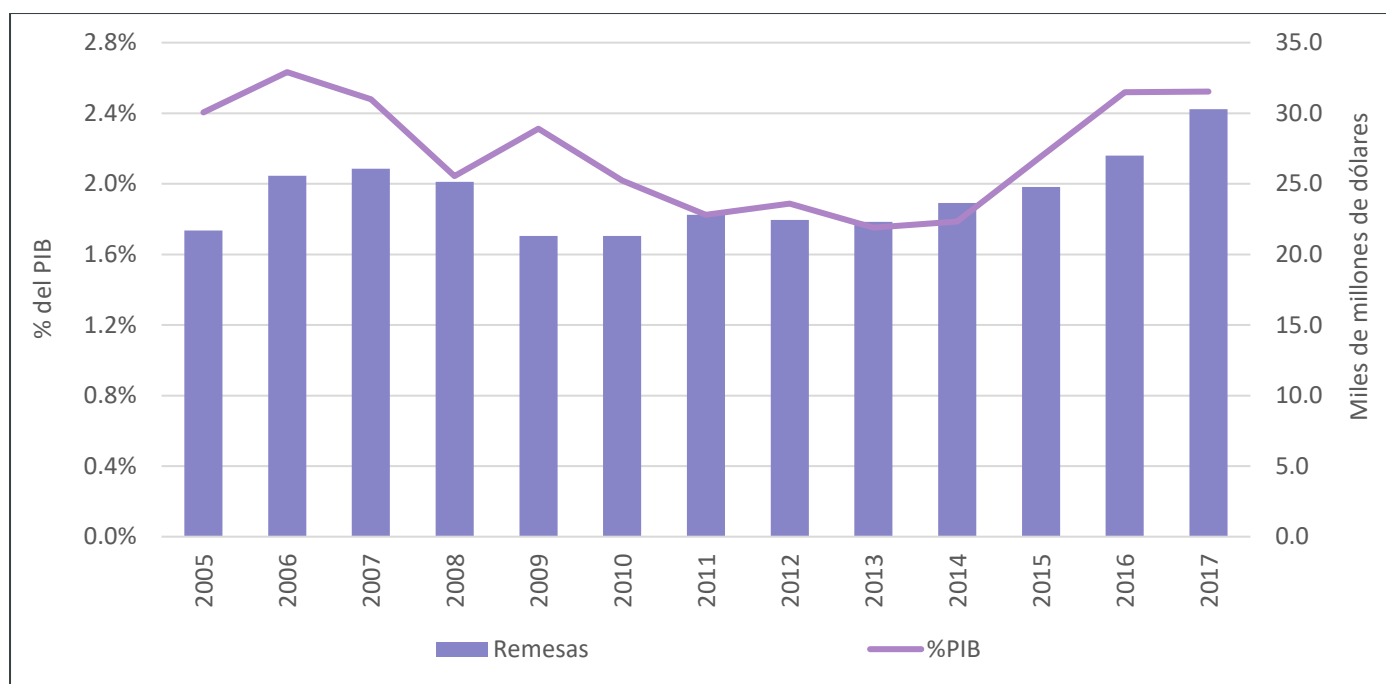
Esta sección tiene como objetivo analizar y discutir los posibles impactos económicos derivados del retorno a México de los migrantes mexicanos procedentes de Estados Unidos. El impacto económico generado por los y las retornados/as se refleja en gran parte en los ingresos por remesas que dejan de percibir los hogares cuando regresan a México, en los ahorros acumulados con los que regresan y en los efectos que su reincorporación o reinserción a la fuerza laboral genera en el mercado laboral nacional.⁴ Asimismo, al regresar a México, los migrantes de retorno requieren de servicios, demandan empleos, e independientemente de los recursos económicos o el capital humano que traigan consigo, presionan a las finanzas públicas locales, estatales y federales (Montoya, Granados y Jauregui, 2018).

Remesas

La importancia de analizar a las remesas radica en que, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico, representan una fuente importante de ingresos para los hogares (particularmente aquellos que cuentan con migrantes en Estados Unidos), los estados y el país. Por ejemplo, en México, donde los costos de acceder a un crédito son altos o en otros casos son difíciles de acceder, la inversión requerida para crear un negocio o ampliar uno ya existente pueden ser superados en los hogares con migrantes o con retornados/as, mediante las remesas que reciben o utilizando el capital financiero (ahorros) que los migrantes traen consigo al regresar (Tovar y Victoria, 2013).

⁴ En el presente reporte, se entiende por remesas familiares a las transferencias privadas provenientes del extranjero. No se examinan a las transferencias privadas provenientes de otros hogares ubicados dentro del territorio nacional.

GRÁFICA 17. INGRESOS POR REMESAS FAMILIARES Y REMESAS COMO PORCENTAJE DEL PIB: NACIONAL



Fuente: elaboración propia con base en INEGI-SCNM y Banco de México. PIB denota al Producto Interno Bruto. Cifras en miles de millones de dólares corrientes.

Como lo muestra la gráfica 17, a un nivel agregado, las remesas representan un componente importante del ingreso nacional. El ingreso que recibe México por concepto de remesas familiares se ubicó en \$21,688.3 millones de dólares en 2005, donde esta cifra creció ligeramente en los años siguientes; sin embargo, ante la crisis económica de 2008-2009 se produjo una contracción importante, al caer el flujo de remesas 15.1 por ciento entre 2008 y 2009. Esta caída en las remesas familiares se debió en gran medida al aumento en la tasa de desempleo de la población mexicana en Estados Unidos a partir de septiembre de 2008, la cual hizo que un segmento importante de los migrantes, ante una disminución de sus ingresos, dejara de enviar remesas a México u optara por enviar una cantidad menor (Alcaraz, Chiquiar y Salcedo, 2012). En los años siguientes, se observó un continuo incremento en los ingresos provenientes de remesas, al pasar de \$21,303.9 millones de dólares en 2010 a 30,290.6 millones de dólares en 2017, un aumento de 42.3 por ciento. Debido a la magnitud de los flujos que se reciben, las remesas representan una inyección sustancial de recursos económicos en ciertos sectores de las economías locales y regionales (Canales y Montiel, 2004).

En términos relativos, destaca la importancia de las remesas como porcentaje del PIB nacional. En 2005, las remesas familiares representaron el 2.4 por ciento del PIB de México, cifra que ascendió a 2.6 por ciento en 2006, la cual representa el máximo histórico. Ante el gran número de migrantes mexicanos en Estados Unidos que retornaron a su país de origen al final de la década de los 2000, esta cifra disminuyó

gradualmente hasta alcanzar un mínimo de 1.8 por ciento del PIB en 2013. Para 2017 este monto se incrementó nuevamente, alcanzado 2.5 por ciento del PIB.⁵

El aumento en la importancia relativa de las remesas familiares en los últimos años se explica principalmente por dos factores. Primero, durante este periodo hubo una caída continua en la tasa de desempleo en Estados Unidos, la cual pasó de 9.8 por ciento en septiembre de 2009 a 4.2 por ciento en septiembre de 2017, y un aumento continuo en el salario por hora y anual de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos.⁶ Segundo, se presentó una depreciación del 33.9 por ciento del peso mexicano respecto al dólar estadounidense, donde el tipo de cambio pasó de 13.3 pesos por dólar en septiembre de 2013 a 17.8 pesos por dólar en septiembre de 2017.⁷

CUADRO 3. INGRESOS POR REMESAS FAMILIARES Y COMO PORCENTAJE DEL PIB: ENTIDADES

Entidad	Ingresos	% del PIB	Entidad	Ingresos	% del PIB
Aguascalientes	395.9	2.9%	Morelos	581.5	5.0%
Baja California	698.2	2.1%	Nayarit	437.4	6.1%
BCS	55.4	0.7%	Nuevo León	655.9	0.9%
Campeche	65.1	0.3%	Oaxaca	1,420.2	9.4%
Chiapas	576.6	3.3%	Puebla	1,459.5	4.3%
Chihuahua	705.4	2.1%	Querétaro	525.1	2.2%
CDMX	1,409.3	0.8%	Quintana Roo	129.7	0.8%
Coahuila	420.1	1.2%	Sinaloa	622.7	2.7%
Colima	252.2	4.2%	SLP	960.8	4.5%
Durango	603.9	4.8%	Sonora	413.2	1.2%
Guanajuato	2,412.1	5.7%	Tabasco	154.2	0.7%
Guerrero	1,370.2	9.6%	Tamaulipas	653.6	2.2%
Hidalgo	763.7	4.9%	Tlaxcala	233.2	3.9%
Jalisco	2,520.8	3.5%	Veracruz	1,123.9	2.4%
México	1,606.9	1.8%	Yucatán	142.8	1.0%
Michoacán	2,745.4	11.0%	Zacatecas	878.1	9.0%

Fuente: elaboración propia con base en INEGI-SCNM y Banco de México. PIB denota al Producto Interno Bruto. Ingresos por remesas familiares como porcentaje del PIB en base a datos de 2016. Cifras en millones de dólares.

Cabe destacar que existe un alto grado de heterogeneidad en el ingreso por remesas familiares recibidas por entidad federativa. Esto se observa en el cuadro 3, el cual presenta el monto total de remesas recibidas y las remesas como porcentaje del PIB estatal. Durante 2016, en términos absolutos las entidades que mayores ingresos percibieron por concepto de remesas familiares fueron Michoacán con \$2,745.4

⁵ La importancia de las remesas para las economías regionales se planteó en Adelman y Taylor (1990), los cuales en base a información referente al periodo 1980-1986 estimaron que cada dólar que ingresaba a México por concepto de remesas familiares se traducía en un aumento del PIB en 2.9 dólares.

⁶ Cifras de desempleo en Estados Unidos tomadas del *Bureau of Labor Statistics*. En base a estimaciones propias mediante información del *Current Population Survey*, se observa que entre 2005 y 2017 el salario por hora de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos se incrementó de 15.1 a 17.2 dólares, mientras que el salario anual se incrementó de \$33,101.2 a \$37,646.6 dólares.

⁷ Elaboración propia en base a información del Banco de México.

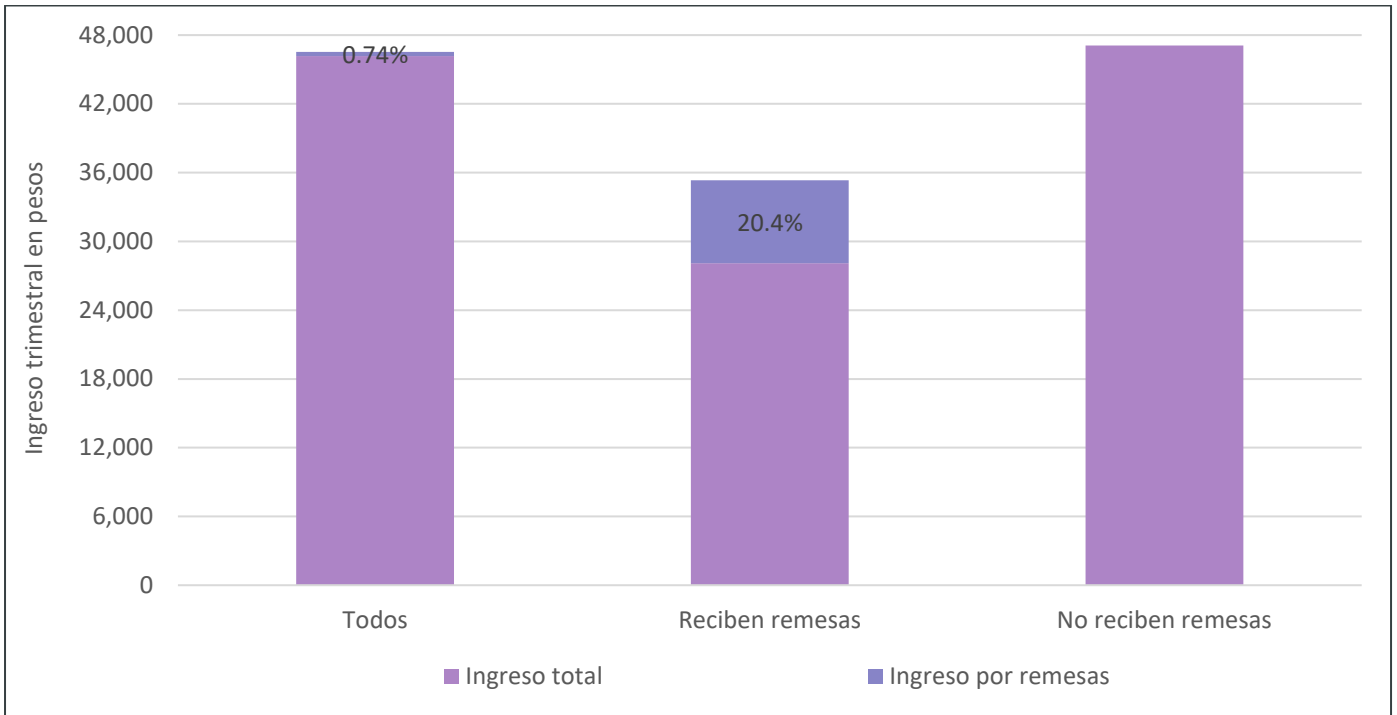
millones de dólares, Jalisco con \$2,520.8 millones de dólares y Guanajuato con \$2,412.1 millones de dólares. Estas tres entidades pertenecen a la región migratoria tradicional, a la cual se esperaría un mayor envío de remesas. De manera contraria, las entidades con menores ingresos por remesas fueron Baja California Sur con \$55.4 millones de dólares, Campeche con \$65.1 millones de dólares y Quintana Roo con \$129.7 millones de dólares. Como estas cifras dependen en gran medida del número de personas que habitan en la entidad, un mejor indicador de su importancia es el monto que representan como porcentaje del PIB estatal. Por un lado, las entidades que en mayor medida dependen de las remesas son Michoacán, donde esta cifra asciende a 11.0 por ciento del PIB, Guerrero, donde equivale a 9.6 por ciento, y Oaxaca, donde se ubica en 9.4 por ciento. Por otro lado, las entidades menos dependientes de las remesas son Baja California Sur, donde sólo representan el 0.7 por ciento del PIB, Tabasco con 0.7 por ciento y Quintana Roo con 0.8 por ciento.

Para entender mejor el impacto de las remesas sobre las decisiones económicas de los hogares, es necesario hacer uso de información a nivel microeconómico. De acuerdo con la ENIGH 2016, el ingreso promedio trimestral de los hogares en México se ubica en \$46,520.6 pesos, de los cuales \$344.0 pesos (0.74 por ciento) corresponden a ingresos provenientes de remesas. Esto implica que al considerar todos los hogares de México, el ingreso percibido por remesas es pequeño; sin embargo, al examinar a los hogares dependiendo si reciben o no remesas, se observa que para un número importante de éstos las remesas constituyen una fuente de ingresos sumamente importante.

De los 33.5 millones de hogares en México, 1.6 millones (4.8 por ciento) reportan que reciben ingresos provenientes de remesas. Estos hogares reportan un ingreso promedio trimestral de \$35,328.1 pesos, cifra 24.1 por ciento menor al promedio nacional, mientras que sus ingresos trimestrales derivados de remesas ascienden a \$7,223.8 pesos, lo que equivale al 20.4% de su ingreso corriente.⁸ Por otro lado, los 31.9 millones (95.2 por ciento) de hogares que no reciben remesas reportan un ingreso promedio trimestral de \$47,080.3 pesos. La importancia de las remesas respecto al ingreso total de los hogares, así como el menor ingreso total de los hogares que reciben remesas se puede ver más claramente en la gráfica 18.

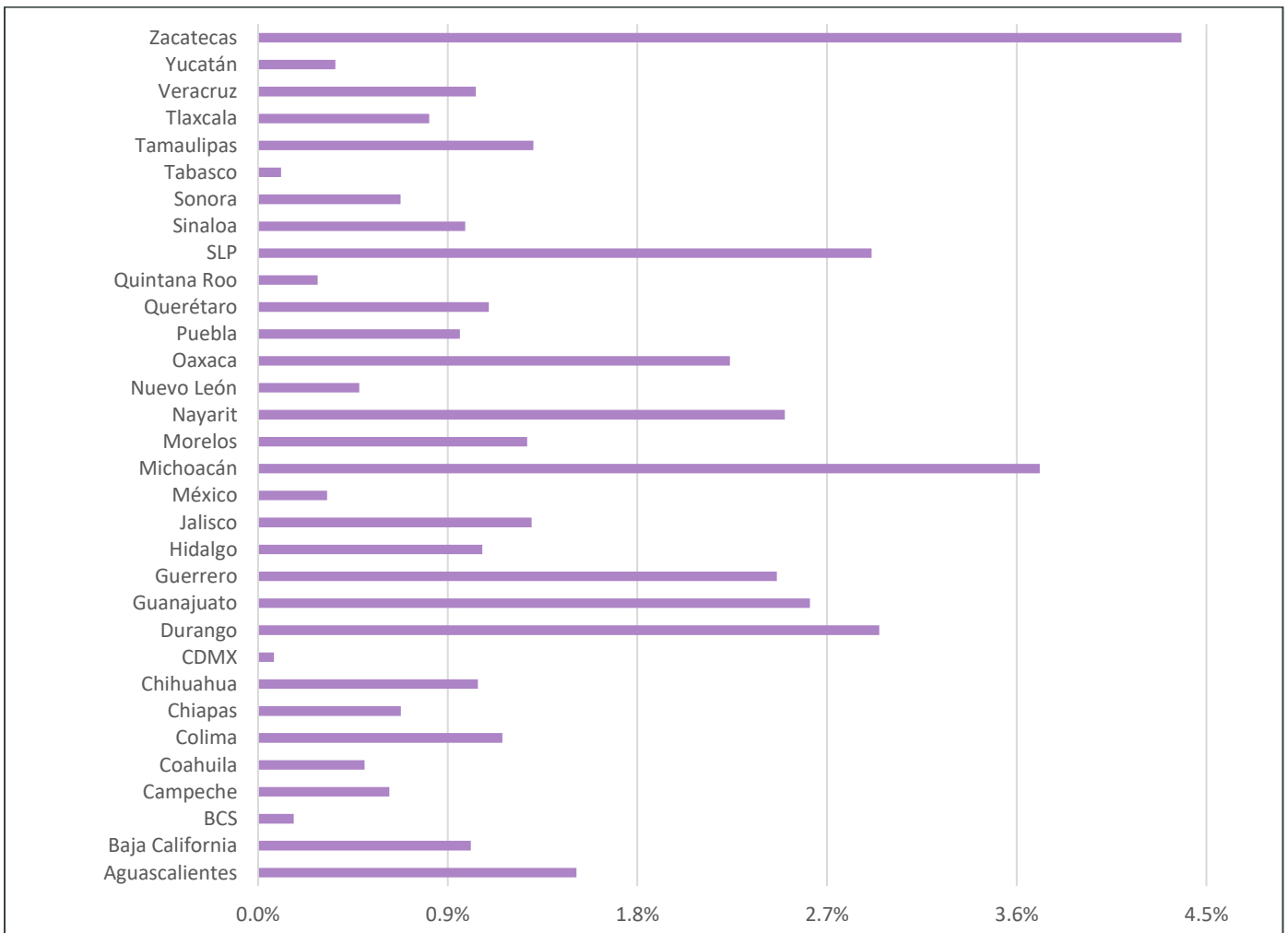
⁸ El ingreso corriente se define como la suma de los ingresos recibidos por concepto de trabajo, rentas, transferencias, estimación del alquiler y de otros ingresos.

GRÁFICA 18. INGRESOS TRIMESTRALES DE LOS HOGARES EN MÉXICO



Fuente: elaboración propia con base en ENIGH 2016. Ingreso trimestral del hogar en pesos de noviembre de 2016. Remesas sólo incluye a transferencias privadas provenientes del extranjero.

GRÁFICA 19. INGRESOS TRIMESTRALES DEL HOGAR PROVENIENTES DE REMESAS, PORCENTAJE DEL INGRESO

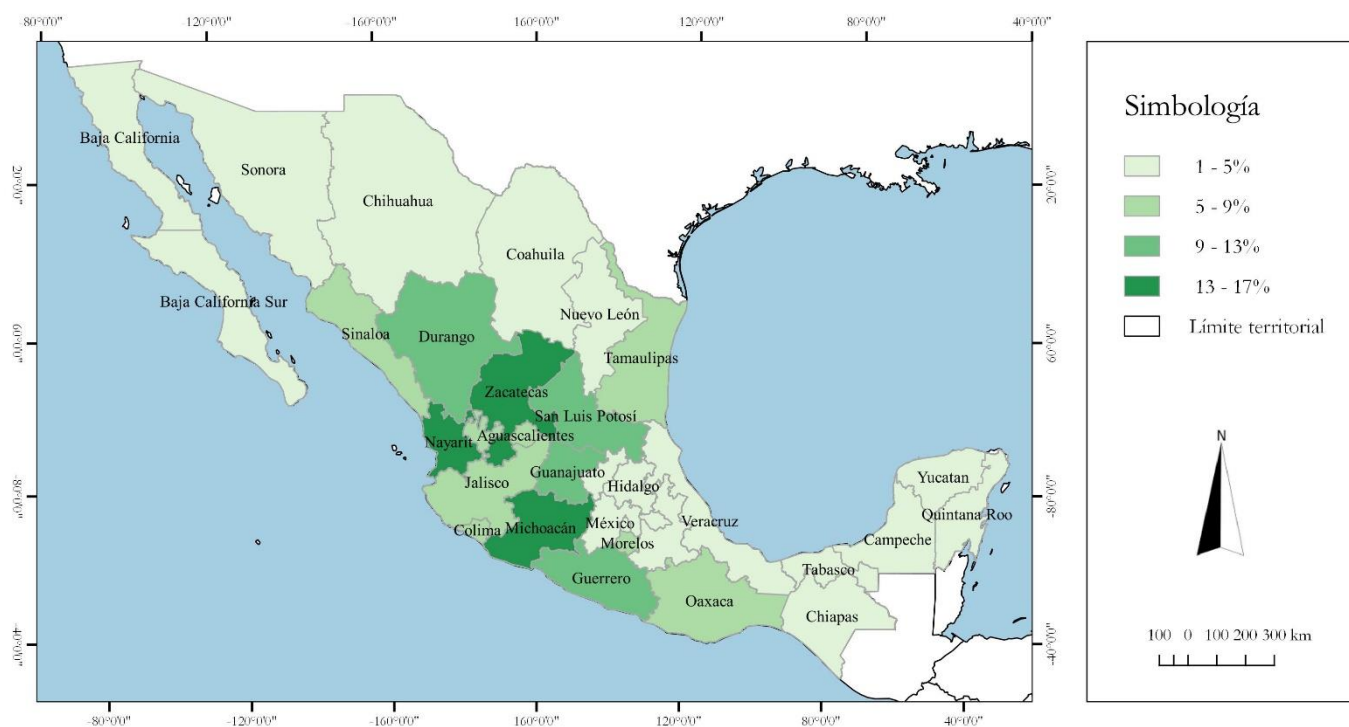


Fuente: elaboración propia con base en ENIGH 2016. Remesas sólo incluye a transferencias privadas provenientes del extranjero.

Los menores ingresos entre los hogares que reciben remesas se explican en parte porque en un porcentaje importante de éstos, algunos de sus miembros en edad productiva (o laboral) se encuentran residiendo en el extranjero. No obstante, aún en términos per cápita y considerando únicamente a los integrantes entre 12 y 64 años, el ingreso trimestral de los hogares que no reciben remesas asciende a \$20,142.6 pesos, mientras que entre los que si las reciben esta cifra se ubica en \$16,227.2 pesos. Esto implica que, en términos per cápita, los hogares que perciben remesas tienen ingresos 19.4 por ciento menores respecto los hogares que no reciben ingresos por remesas.

En base a todos los hogares, la gráfica 19 muestra por entidad federativa el porcentaje del ingreso corriente proveniente de remesas. Por un lado, se puede observar que las entidades donde los hogares dependen en mayor medida de las remesas son Zacatecas (4.4 por ciento), Michoacán (3.7 por ciento) y Durango (3.0 por ciento). Por otro lado, las entidades cuyos ingresos de los hogares dependen en menor medida de las remesas son Ciudad de México (0.1 por ciento), Tabasco (0.1 por ciento) y Baja California Sur (0.2 por ciento). De manera contraria, si sólo se analizan a los hogares que reciben remesas, se observa una relación distinta. En este caso, las entidades cuyos ingresos de los hogares dependen en mayor medida de las remesas son el Estado de México (35.7 por ciento), Querétaro (32.7 por ciento) e Hidalgo (31.5 por ciento), mientras que las entidades que menos dependen de éstas son Ciudad de México (9.9 por ciento), Tabasco (16.8 por ciento) y Coahuila (17.1 por ciento).

MAPA 3. HOGARES QUE RECIBEN INGRESOS POR REMESAS, PORCENTAJE



El mapa 3 muestra el porcentaje de hogares que reciben ingresos provenientes de remesas. En la primera posición se encuentra Zacatecas (16.7 por ciento), seguido por Michoacán (15.8 por ciento) y Nayarit (13.2 por ciento). Entre las entidades con el menor porcentaje de hogares que reciben remesas se encuentran Tabasco (0.6 por ciento), Baja California Sur (0.8 por ciento) y Ciudad de México (0.8 por ciento). Adicionalmente, entre los hogares que perciben remesas, los que captan el mayor monto trimestral son los ubicados en Ciudad de México (\$16,544.9 pesos), Baja California Sur (\$13,536.4 pesos) y Quintana Roo (\$13,238.7 pesos); mientras que los que reportan los menores ingresos por remesas son los ubicados en Guerrero (\$4,226.4 pesos), Tabasco (\$4,562.7 pesos) y Puebla (\$5,479.3 pesos).

Respecto a los motivos por los cuales los migrantes mexicanos en Estados Unidos envían remesas a sus hogares en México, éstos son diversos. El cuadro 4 muestra cuales son los más importantes, de acuerdo con información proporcionada por los jefes de hogares. Entre los motivos principales destaca el uso de las remesas para alimento y sustento (34.1 por ciento), gastos relacionados a la salud (27.6 por ciento), construcción o reparación de la vivienda (12.6 por ciento), gastos en educación (8.9 por ciento), pago de deudas (5.7 por ciento) y compra de bienes de consumo (5.2 por ciento). Destaca que gran parte de los recursos provenientes de remesas se destinan a gasto corriente y no a inversiones o actividades productivas. Es bajo el porcentaje de migrantes que reportan que estos recursos se envían para ahorrarse (2.3 por ciento), comprar una casa o lote (2.2 por ciento) o iniciar o expandir un negocio (1.1 por ciento).

CUADRO 4. MOTIVOS POR LOS CUALES MIGRANTES MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS ENVÍAN REMESAS

Concepto	Porcentaje
Alimento/sustento	34.1
Construcción/reparación de casa	12.6
Compra de casa o lote	2.2
Compra de vehículo	0.6
Compra de animales	0.6
Compra de insumos agrícolas	0.6
Compra de bienes de consumo	5.2
Iniciar o expandir negocio	1.1
Educación de familiares	8.9
Gastos médicos/salud	27.6
Pago de deudas	5.7
Ahorro	2.3
Otro	4.5

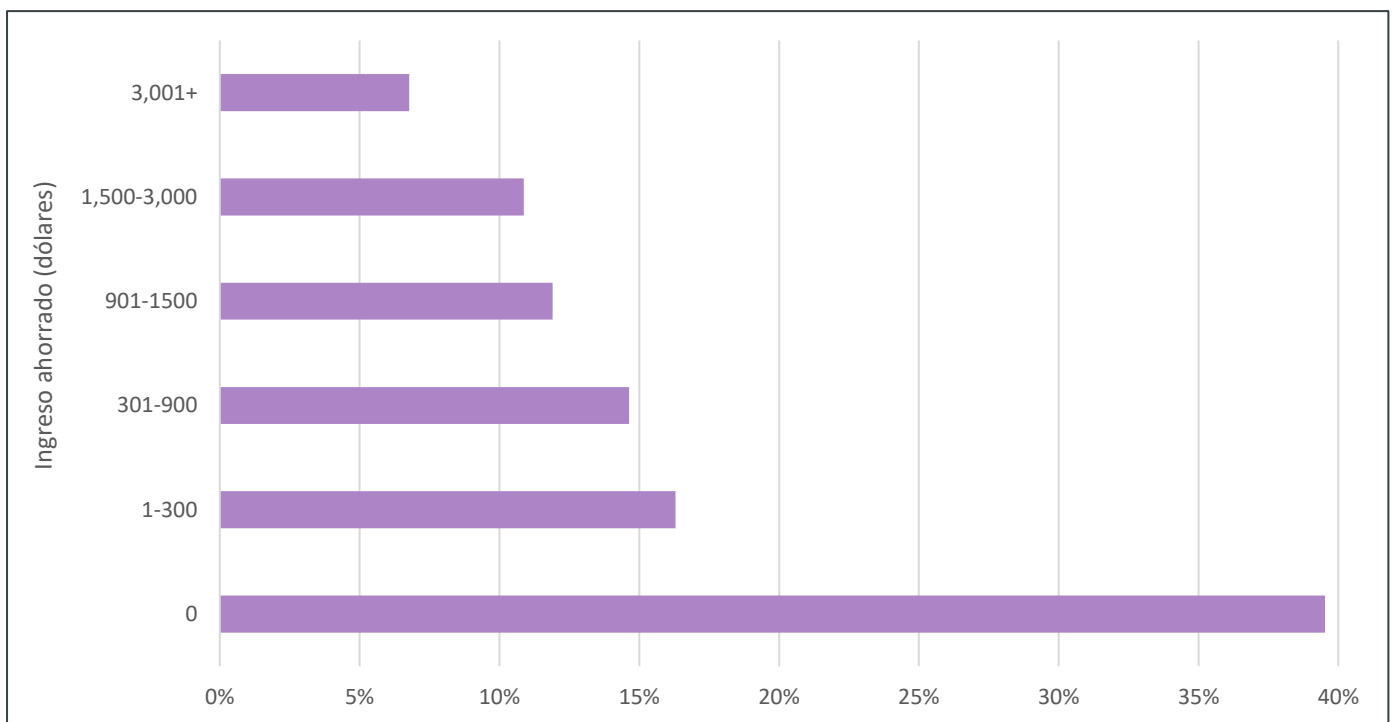
Fuente: elaboración propia con base en MMP 161. Cálculos en base a 8,557 migrantes mexicanos en Estados Unidos, jefes de hogar, que reportan hasta cinco motivos por los cuales envían remesas a sus hogares en México.

El cuadro 4 reafirma la importancia de las remesas como parte del ingreso de los hogares en México. Esto se refleja en que un porcentaje considerable de las remesas se destina a necesidades básicas, como lo son el cuidado de la salud o la alimentación, lo cual indica que no constituyen un complemento del ingreso, sino una parte fundamental de éste destinado a conceptos esenciales para el bienestar de sus integrantes. Por ello, se considera que las remesas se han convertido en una parte vital del ingreso del hogar, puesto que es altamente probable que una disminución en los niveles de dichas transferencias afecte a la calidad de vida de la población receptora.

Además de los recursos que los migrantes mexicanos en Estados Unidos envían a sus hogares, al momento de regresar a México, un número importante de éstos traen consigo ahorros. Como se observa en la gráfica 20, en promedio, a su retorno a México los migrantes mexicanos regresan con ahorros que ascienden a \$903.1 dólares (o \$16,375.6 pesos).⁹ Entre los hogares que reciben remesas, esta cifra es significativa y representa el 139.1 por ciento de su ingreso mensual; sin embargo, es importante resaltar que el ahorro acumulado por quienes retornan varía de manera significativa. Concretamente, el 39.5 por ciento de los retornados no trae consigo ahorros, el 16.3 por ciento regresa con ahorros de entre \$1 y \$300 dólares, el 14.6 por ciento ahorra entre \$301 y \$900 dólares, el 11.9 por ciento entre \$901 y \$1,500 dólares, el 10.9 por ciento entre \$1,500 y \$3,000 dólares, y el 6.8 por ciento regresa con ahorros mayores a \$3,000 dólares.

La evidencia internacional ha mostrado que mientras mayor sea el ahorro acumulado durante la experiencia migratoria, mayor será la probabilidad de que, al regresar a su país de origen, los migrantes de retorno se dediquen a emprender un negocio o incurran en actividades por cuenta propia (Dustmann y Kirchkamp, 2002).

GRÁFICA 20. AHORRO TRAÍDO CONSIGO POR MIGRANTES DE RETORNO A SU REGRESO A MÉXICO (EN DÓLARES)



Fuente: elaboración propia en base a MMP 161. Cálculos en base a 6,394 migrantes mexicanos en Estados Unidos, jefes de hogar, que reportan sus ahorros al regresar a México. Cifras en dólares de junio de 2017.

Finalmente, como argumenta Canales (2006), las remesas constituyen fundamentalmente un fondo de transferencias familiares, donde si bien incrementan el ingreso de los hogares receptores y por tanto contribuyen a mejorar el nivel de vida de sus habitantes, no representan necesariamente un mecanismo que permita superar y resolver los problemas estructurales de la economía. Igualmente, el tener una economía cuyos ingresos dependen altamente de las remesas expone al país a una serie de factores externos y la hacen

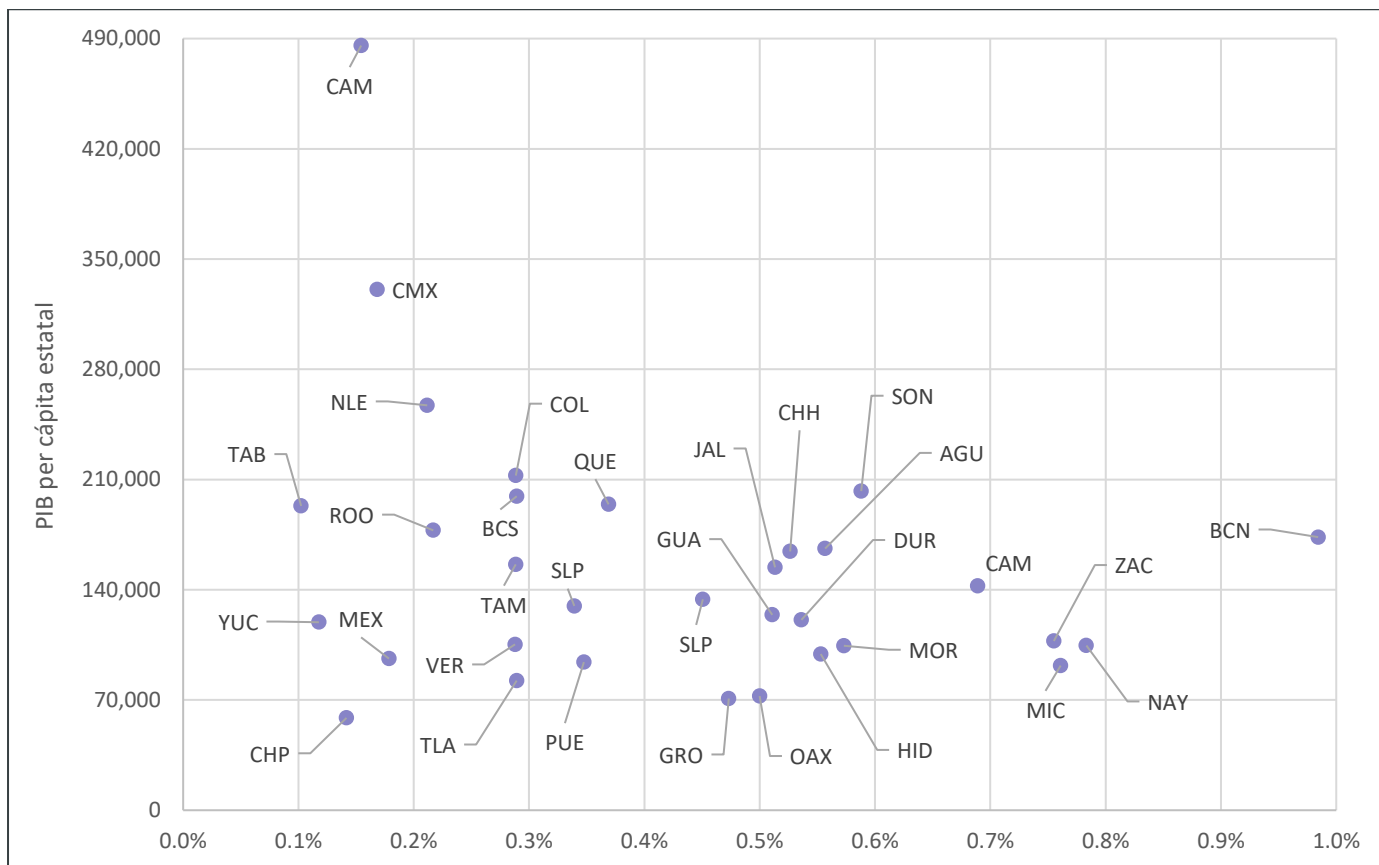
⁹ Cálculo hecho en base a información del Banco de México utilizando el tipo de cambio vigente en junio de 2017 de 18.13 pesos por dólar.

altamente vulnerable a la política migratoria estadounidense, la cual puede afectar al flujo de trabajadores y al tiempo de duración de la migración de los trabajadores mexicanos; así como al desempeño económico de Estados Unidos, en particular a la tasa de crecimiento del PIB, la tasa de desempleo y las variaciones en el tipo de cambio peso-dólar.

Mercados laborales

Identificar los efectos de la inmigración o de la migración de retorno sobre los mercados laborales locales no es sencillo, porque los trabajadores locales pueden reaccionar ante el incremento de oferta generado por los retornados y desplazarse a otras regiones que no han sido expuestas al aumento de trabajadores. No obstante, de acuerdo con la teoría económica neoclásica, el hecho de que la población local (no migrante) de una región se beneficie o no de la llegada de las personas retornadas dependerá de que si lo no migrantes y los retornados poseen características y habilidades iguales o distintas (Borjas, 1999). Por un lado, si los dos grupos poseen cualidades productivas diferentes, no competirán entre ellos, se complementarán y puede ser benéfico para los no migrantes. Por otro lado, si poseen características semejantes, serán sustitutos y competirán entre ellos, lo que implica que la población local puede perder con la llegada de los migrantes (Meza, 2017).

GRÁFICA 21. PIB PER CÁPITA Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN ESTATAL QUE ES MIGRANTE DE RETORNO



Fuente: elaboración propia en base a INEGI-SCNM y Encuesta Intercensal 2015. PIB denota al Producto Interno Bruto. PIB en pesos de 2015.

La gráfica 21 muestra la relación entre el PIB per cápita y el porcentaje de la población que es migrante de retorno para las 32 entidades federativas del país. Se observa que no existe una clara relación entre ambas variables; sin embargo, al calcular el coeficiente de correlación lineal entre el PIB per cápita y el porcentaje de la población de la entidad que es retornante, se obtiene un coeficiente de -0.31, lo que indica una relación inversa entre estas dos variables. Dicho de otro modo, esto implica que, entre 2010 y 2015, los migrantes de retorno se instalaron en mayor medida en entidades federativas que tienen un PIB per cápita bajo. A pesar de que este fue el comportamiento generalizado, se presentan excepciones. Baja California que tiene uno de los PIB per cápita más altos del país, representó la entidad con el mayor porcentaje de población que es retornada; mientras que Chiapas, la entidad con el menor PIB per cápita en México, tuvo un porcentaje de población que es migrante de retorno muy bajo.

Adicionalmente, como el PIB per cápita es un indicador imperfecto del nivel de desarrollo de las entidades, se examinó también la relación entre el índice de rezago social (IRS) 2015 y el porcentaje de la población estatal que es migrante de retorno. Estimado por el CONEVAL, el IRS es una medida ponderada construida que capta las carencias sociales en base a las características de educación, salud, servicios básicos y espacios de vivienda de la población. No se observó algún patrón entre el IRS de las entidades y el porcentaje de su población que es migrante de retorno.

Esto parece indicar que si bien el desempeño de las economías locales y regionales juega un papel en las decisiones de los retornados sobre en qué ciudad o entidad instalarse a su regreso a México, el factor más importante no es lo económico, sino de dónde provienen o residían previo a su emigración a Estados Unidos.

El cuadro 5 presenta información sobre el número de migrantes internacionales de retorno que se encuentran en edad de trabajar y de aquellos que se incorporan a la PEA.¹⁰ También se presenta información sobre el porcentaje que representan los y las retornados/as respecto al total poblacional de estos dos grupos.

CUADRO 5. MIGRANTES DE RETORNO: TOTAL Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN ENTRE 18 Y 65 AÑOS Y PEA

Región y género	Población entre 18 y 65 años		PEA	
	Total	%	Total	%
Total	394,717	0.55	246,001	0.60
<i>Tradicional</i>	139,449	0.86	83,563	0.91
<i>Norte</i>	93,547	0.62	60,198	0.66
<i>Centro</i>	91,682	0.38	58,544	0.41
<i>Sur-Sureste</i>	70,039	0.43	43,696	0.52
Hombres	275,994	0.81	205,050	0.78
<i>Tradicional</i>	98,486	1.28	70,495	1.19
<i>Norte</i>	62,018	0.84	47,960	0.82
<i>Centro</i>	63,352	0.55	47,968	0.54
<i>Sur-Sureste</i>	52,138	0.68	38,627	0.67
Mujeres	118,723	0.32	40,951	0.28
<i>Tradicional</i>	40,963	0.49	13,068	0.40
<i>Norte</i>	31,529	0.41	12,238	0.37
<i>Centro</i>	28,330	0.22	10,576	0.20

¹⁰ En este reporte se entiende como PEA al segmento integrado por personas de 18 a 65 años, ocupados o desocupados.

<i>Sur-Sureste</i>	17,901	0.21	5,069	0.19
--------------------	--------	------	-------	------

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Intercensal 2015.

Entre 2010 y 2015, un total de 394,717 retornados entre 18 y 65 años se instalaron en México, donde esta cifra representa el 0.6 por ciento del total de la población en edad de trabajar del país. De los migrantes de retorno, 275,994 eran hombres, equivalente al 0.8 por ciento de la población en edad de trabajar del país, y 118,732 mujeres, cifra que representa el 0.3 por ciento de esta población. Al examinar las diferencias por región, se observa que para los mercados laborales locales el mayor impacto se presenta en la región tradicional, donde el 0.9 por ciento de la población en edad laboral es migrante de retorno. De manera contraria, su importancia relativa es menor en la región sur-sureste, donde si bien el número de retornados ascendió a 70,039, estos sólo constituyen el 0.4 por ciento de la población en edad productiva. Por género, se observa que los 118,723 hombres que se incorporaron a la región tradicional constituyen el 1.3 por ciento de la población en edad de trabajar; mientras que en el caso de las mujeres, el flujo a dicha región ascendió a 40,963 migrantes de retorno, lo que representa el 0.5 por ciento de esta población.

Sin embargo, no toda la población en edad de trabajar se incorpora a la PEA. Por ello también es importante examinar la importancia absoluta y relativa de los retornados dentro de ésta. Destaca que, durante el quinquenio 2010-2015, 246,001 migrantes de retorno se incorporaron a la PEA, equivalente al 0.6 por ciento del total nacional. En el caso de los hombres, regresaron 205,050 trabajadores, los cuales representan el 0.8 por ciento del total de la PEA masculina, mientras que se incorporaron a la fuerza laboral 40,951 mujeres mexicanas provenientes de Estados Unidos, representando el 0.3 por ciento de la PEA femenina del país. A nivel regional, se observa que el número de migrantes de retorno varones ascienden a 1.2 por ciento de la PEA en la región tradicional, 0.8 por ciento en la región norte, 0.7 por ciento en la región sur-sureste y 0.5 por ciento en la región centro. El número de migrantes mujeres muestra un patrón similar, representando el 0.4 por ciento de la PEA en la región tradicional, 0.4 por ciento en la región norte, 0.2 por ciento en la región centro y 0.2 por ciento en la región sur-sureste. Las cifras anteriores muestran que el impacto de la migración de retorno se refleja en un aumento de la oferta de trabajo.

A partir de un análisis de los migrantes mexicanos en edad productiva que estuvieron al menos 12 meses en Estados Unidos, Gitter, Gitter y Southgate (2008) muestran que la experiencia migratoria internacional no impacta a las probabilidades de empleo a su retorno a México. Esto se debe a que algunos retornados al adquirir capital humano y financiero en Estados Unidos mejoran sus prospectos laborales, mientras que otros durante su tiempo fuera del país pierden capital social o contactos en México, lo que debilita sus redes laborales. Por tanto, el efecto neto es cero.

Para analizar con mayor detalle el impacto que pueden tener los migrantes de retorno sobre los mercados laborales locales, el cuadro 6 presenta información sobre la tasa de desempleo y la tasa de

informalidad para la población no migrante y retornada.¹¹ Se observa que a nivel nacional, la tasa de desempleo entre los no migrantes se ubica en 4.0 por ciento, mientras que entre los migrantes de retorno esta cifra asciende a 5.9 por ciento. Al separar a los trabajadores por género, se puede ver una relación similar, donde entre los no migrantes la tasa de desempleo se ubica en 4.7 por ciento y 2.7 por ciento para hombres y mujeres, respectivamente; mientras que entre los migrantes se sitúa en 6.4 por ciento y 3.1 por ciento en el caso de los hombres y las mujeres, respectivamente.

Respecto a su participación en el sector informal, se observa que entre los no migrantes, la tasa de informalidad se ubicó en 53.0 por ciento, donde para los hombres ascendió a 56.4 por ciento y entre las mujeres se situó en 47.2 por ciento; sin embargo, entre la población migrante de retorno estas cifras aumentan de manera considerable, al ubicarse en 71.1 por ciento, donde para los hombres se sitúa en 73.3 por ciento y entre las mujeres equivale a 60.4 por ciento. A nivel regional, entre los no migrantes la tasa de informalidad es mayor en el sur-sureste (65.0 por ciento) y menor en el norte (35.7 por ciento); mientras que para los migrantes de retorno se observa el mismo patrón, siendo mayor en el sur-sureste (83.6 por ciento) y menor en el norte (56.3 por ciento).

CUADRO 6. TASA DE DESEMPLEO Y TASA DE INFORMALIDAD POR REGIÓN Y GÉNERO

Región y género	No migrantes		Migrantes internacionales de retorno	
	Tasa de desempleo	Tasa de informalidad	Tasa de desempleo	Tasa de informalidad
Total	3.98	53.01	5.87	71.11
<i>Tradicional</i>	4.00	52.51	6.22	72.25
<i>Norte</i>	3.58	35.66	5.64	56.32
<i>Centro</i>	4.16	57.59	6.13	75.39
<i>Sur-Sureste</i>	4.08	65.00	5.14	83.57
Hombres	4.70	56.35	6.39	73.25
<i>Tradicional</i>	4.93	55.56	6.81	74.08
<i>Norte</i>	4.26	38.48	6.37	58.20
<i>Centro</i>	4.75	60.50	6.73	78.00
<i>Sur-Sureste</i>	4.82	68.89	5.23	84.55
Mujeres	2.65	47.16	3.14	60.36
<i>Tradicional</i>	2.28	47.08	2.93	62.36
<i>Norte</i>	2.36	30.67	2.64	48.94
<i>Centro</i>	3.15	52.67	3.31	63.57
<i>Sur-Sureste</i>	2.46	56.67	4.48	76.11

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Intercensal 2015. Cifras estimadas en base a población entre 18 y 65 años. Informales incluye a todos aquellos individuos que no tienen acceso a servicios de seguridad social.

El hecho de que la población migrante de retorno presente mayores tasas de desempleo e informalidad que el resto de la población sugiere que a un nivel macroeconómico, la llegada de un gran número de retornados puede incrementar las tasas de desempleo e informalidad en las economías receptoras. Una mayor tasa de informalidad se suele asociar con menores niveles de productividad y menores salarios. Asimismo, los altos niveles de informalidad entre las y los retornadas/os sugieren que se

¹¹ En este reporte se entiende por trabajador informal a las personas ocupadas que no tienen acceso a prestaciones de seguridad social.

trata de una población con bajos niveles de contribución fiscal bajo sistema tributario vigente. Esto concuerda con lo observado por Mendoza (2013), quien encuentra que la migración de retorno genera un efecto negativo al presionar a los mercados de trabajos formales e informales mediante el incremento de la PEA y por ende de la tasa de desempleo. Esto surge debido a la incapacidad de los mercados labores locales de absorber en su totalidad a los retornantes.

El impacto de los retornados dependerá en gran medida de que sean complementos o sustitutos de los trabajadores locales y de la rapidez de su reincorporación laboral. Meza (2017) observa que tanto los hombres como las mujeres que regresan complementan a la mano de obra local, cuando se examina a los trabajadores por género y grupos de escolaridad. Se argumenta que las habilidades y redes adquiridas en Estados Unidos generan una mayor productividad, repercutiendo de manera positiva sobre los salarios. No obstante, al dividir la muestra de hombres por ocupaciones, los retornados y los no migrantes compiten entre sí, lo que presiona a la baja a los salarios en la localidad. Debido a sus características y habilidades particulares, los migrantes de retorno se pueden considerar un insumo importante para el país, capaz de contribuir al desarrollo económico de México.

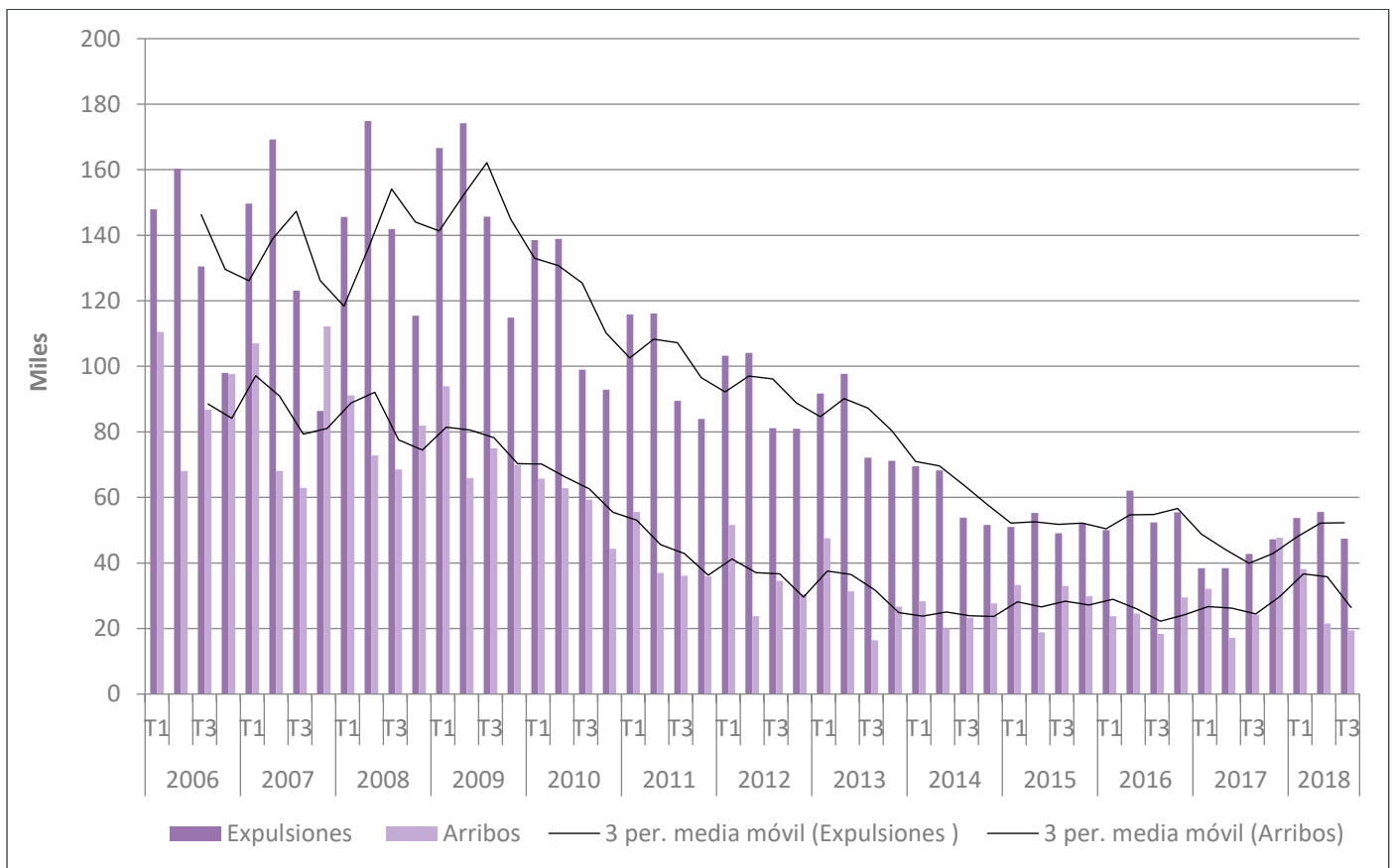
ESCENARIOS SOBRE EL RETORNO DE MEXICANOS DESDE ESTADOS UNIDOS

Autoría: Luis Calva

En la primera sección de este reporte se presentó un panorama del retorno con base en el stock de migrantes identificados en los quinquenios que cubren el periodo 2000-2015; se observó que el mayor retorno fue entre 2005 y 2010. En el último apartado de este reporte se actualiza este panorama para aportar elementos que contribuyen a construir escenarios de lo que podría suceder en el futuro inmediato (2018-2022). Una de las motivaciones de este ejercicio es el contexto en Estados Unidos, caracterizado por una postura anti inmigratoria que podría incrementar el retorno a México. Cabe mencionar que estas preguntas se plantearon a inicios de 2018.

Para este ejercicio se recurrió a fuentes de datos que captan a los migrantes en su traslado o arribo a México; se emplean datos de la ENOE sobre los migrantes mexicanos provenientes del extranjero que se incorporan a los hogares en el país; también se utilizan estadísticas sobre repatriación de la UPM, específicamente el monto de eventos de migrantes expulsados desde Estados Unidos que son recibidos por el INM. En ambas fuentes, los eventos identificados no necesariamente concluyen en un retorno, debido a que el individuo puede volver a Estados Unidos. Además, la ENOE posiblemente subestima el monto de migrantes. No obstante, se considera que las distintas fuentes provén una aproximación adecuada de la dinámica de la migración de retorno. En la gráfica 22 se presentan los montos trimestrales de ambas fuentes, se agrega para cada caso una línea de tendencia basada en promedios móviles, con las que se observa una alta correlación entre las expulsiones y los arribos a hogares en México.

GRÁFICA 22. MONTO DE MEXICANOS EXPULSADOS POR AUTORIDADES ESTADOUNIDENSES Y MONTO DE NUEVOS INTEGRANTES PROCEDENTES DEL EXTRANJERO EN HOGARES EN MÉXICO, T1-2006/T3-2018



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENOE y UPM, 2006-2018.

En términos generales las líneas de la gráfica 22 presentan un comportamiento similar, del que se puede proponer que hay tres periodos: el primero de 2006 a 2009, con un alto nivel de retorno, en promedio 140 mil expulsiones y 85 mil nuevos integrantes, este nivel posiblemente asociado a un mayor flujo de migrantes intentando ingresar a Estados Unidos o una mayor circularidad respecto a los que se observa en años posteriores; el segundo periodo de 2010 a 2015, con un descenso bastante marcado que se detiene a finales de 2014 y que coincide con los años posteriores al inicio de la crisis económica, y finalmente en el tercer periodo de 2015 en adelante, donde hay un estancamiento de ambos indicadores a un nivel promedio de 50 mil expulsiones y 27 mil nuevos integrantes. Estos datos muestran que el escenario actual de la migración de retorno se caracteriza por un nivel bajo respecto a lo observado hace una década, la cuestión ahora es sugerir qué sucederá en los próximos años.

La propuesta de un escenario a futuro debe estar basada en el mayor entendimiento posible de lo que sucedió en el pasado. Con base en las series de la gráfica 22, se puede afirmar que la expulsión de migrantes desde Estados Unidos es uno de los mecanismos relacionados con el retorno; sin embargo, es aventurado sugerir que sea el principal factor ya que las expulsiones ocurrieron en un marco caracterizado por la crisis económica de 2008, un mayor reforzamiento de la frontera y un mayor castigo a los migrantes que eran capturados al ingresar sin documentos (Calva y Alarcón, 2018).

Una posibilidad para entender lo ocurrido hace ya casi diez años, es analizar el perfil de los migrantes retornados y expulsados. Los datos de la población de retorno captada en el Censo de Población y Vivienda 2010 muestran una mayor participación de hombres, sobre todo entre la población de 20 años o más, 75 por ciento, por lo que un insumo fundamental para proponer un escenario a futuro es entender por qué fue alto el porcentaje de hombres.

Se podría suponer que fueron más hombres simplemente porque era mayor el porcentaje de éstos entre las y los mexicanos residentes en Estados Unidos, sobre todo antes de 2010. No obstante, la diferencia no era tan grande como para ser el principal factor explicativo, la población de mexicanos estaba compuesta de 55 por ciento hombres y 45 por ciento mujeres. También se puede sugerir que entre los hombres había más indocumentados. Aunque no se dispone de información directa sobre el estatus migratorio de los mexicanos residentes en Estados Unidos, se puede tener una aproximación a partir de la condición de tener o no la ciudadanía estadounidense. De acuerdo con información proveniente del *American Community Survey* (ACS), en 2006, el 75 por ciento de las mujeres no tenía la ciudadanía, para 2017 el porcentaje descendió a 66; en el caso de los hombres el porcentaje pasó de 79 a 69 unidades porcentuales, pero estas diferencias no sustentan la hipótesis de que entre los hombres hay un porcentaje considerablemente mayor de indocumentados y esto explique su mayor presencia entre los migrantes de retorno.

Ante lo anterior se puede sugerir que hubo al menos dos factores que podrían explicar el mayor porcentaje de hombres entre los retornados. El primer factor se centra en el hecho que aunque no hubiera más indocumentados entre ellos (respecto a las mujeres), quizá por sus actividades eran más susceptibles a ser capturados, por ejemplo: manejar sin licencia, ser más visibles al buscar trabajo o incluso al ser denunciados por agresión familiar. El segundo factor se basa en suponer que algunos de ellos eran migrantes laborales que aun migraban de forma circular, que su núcleo familiar estaba México, y que dejaron de migrar a medida que el cruce de la frontera se hizo más peligroso y costoso. Asimismo, quizás muchos de ellos retornaron ante la escasez de trabajo por la crisis económica del final de la década de los 2000.

Respecto a la posibilidad de que entre estos hombres hubiera un porcentaje importante de migrantes con su núcleo familiar en México, se puede argumentar que entre los hombres retornados y captados en el Censo de Población y Vivienda 2010, casi la tercera parte es soltero o separado (27 por ciento), cerca de la quinta parte tiene pareja y ella también es migrante de retorno (20 por ciento) y la gran mayoría es casado o unido con pareja no migrante (53 por ciento), es decir que su familia residía en México mientras ellos estaban en Estados Unidos.¹² Estos últimos pudieran ser trabajadores que consideraron su estancia en aquel país como temporal y ante la crisis económica retornaron, algunos posiblemente vía expulsión por parte de las autoridades de ese país. Lo importante es subrayar que este componente explica gran parte del retorno

¹² La población a analizada es nacida en México que 5 años atrás residía en Estados Unidos y tenía 25 años o más de edad.

observado en ese quinquenio. Cabe destacar además que esta situación no se observa entre las mujeres ya que entre las que tienen cónyuge, la pareja también es migrante de retorno.

De lo anterior surge el primer eje para construir un posible escenario del retorno para el futuro inmediato, la presencia en Estados Unidos de migrantes con un perfil similar al observado entre los retornados entre 2005 y 2010, y lo que se sabe actualmente es que la migración indocumentada de mexicanos está en un nivel considerablemente bajo respecto a los que se ha visto al inicio de este siglo (Calva y Coubès, 2017). Esto se puede argumentar con base en datos de la Emif Norte, del flujo de personas procedentes del sur que llegan a la frontera con intención de cruzar a Estados Unidos. Por un lado, en 2007 hubo 748 mil desplazamientos de personas y la mayoría no poseía documentos para ingresar a Estados Unidos (66 por ciento). Por otro lado, en 2017 fueron tan sólo 45 mil y sólo 36 por ciento no poseía documentos. Una conclusión similar se obtiene al analizar el número de aprehensiones de mexicanos en la frontera suroeste de Estados Unidos, pues pasó de 653 mil a 128 mil entre los años fiscales 2008 y 2017 (U.S. Customs and Border Protection, 2017). Además de lo anterior, si se toma como indicador el monto de mexicanos con menos de un año de estancia en Estados Unidos, en base a datos provenientes del ACS, se identifica que en 2005 había 259 mil mexicanos con menos de un año de estancia y para 2017 sólo 112 mil. Adicionalmente, entre estos aumentó el porcentaje de ciudadanos, al pasar de 3.3 a 16.7 por ciento, lo que nuevamente reafirma la hipótesis de que en los flujos migratorios actuales (además de ser menores), ha disminuido el componente indocumentado y por tanto son menos las personas sujetas a ser expulsadas desde Estados Unidos.

Se puede afirmar entonces que es poco probable que más mexicanos se incorporen al stock de inmigrantes en Estados Unidos, al menos con las características que se observaron entre los migrantes de retorno de hace 10 años. Quienes podrían incrementar su presencia entre los retornados serían los trabajadores temporales que viajan a Estados Unidos con la visa H-2 (A o B), ya que en los últimos años, a la par que bajó la migración indocumentada, se observa aumento considerable en la expedición de estas visas. En el caso de las H-2A el monto anual pasó de 16 mil a 162 mil entre 1997 y 2017, un incremento de 909 por ciento, mientras que el monto de visas H-2B pasó de 15.7 mil a 83 mil, un incremento de 432 por ciento (Calva, 2018).

Además de los nuevos migrantes, otra fuente de posible retorno es el conjunto de mexicanos que ya tienen varios años viviendo en Estados Unidos pero son indocumentados; sin embargo, la mayoría de ellos vive con su familia en ese país, por lo que es más probable que si retornan sea vía la expulsión forzada. En la gráfica 23 se presentan los datos del flujo de devueltos y destaca que entre 2008 y 2012 hubo una mayor expulsión de migrantes que ya residían en ese país. El mayor número de expulsados fue en 2011, cuando la serie alcanza su máximo con 176 mil eventos. Posteriormente hay un descenso hasta los 48 mil eventos en

2016, y es con la llegada de Donald Trump que se observa nuevamente un incremento hasta los 60 mil eventos en 2017. Cuando finalice 2018 se estima que el monto será muy similar.

GRÁFICA 23. EVENTOS DE MIGRANTES MEXICANOS DEVUELTOS POR AUTORIDADES ESTADOUNIDENSES A MÉXICO, SEGÚN PAÍS DE RESIDENCIA, 2005-2018



Nota: el monto para 2018 se estima con base en lo observado en los tres primeros trimestres del año.

El incremento en el monto de expulsados desde el interior de Estados Unidos se observa en el marco de distintos esfuerzos que gobierno estadounidense ha implementado para capturar a los migrantes, entre las que destacan:

- Acciones de inmigración civil en los juzgados (junio de 2018) en la que personal del *U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE)* realiza operaciones para identificar inmigrantes indocumentados que son presentados ante cortes o juzgados, incluso en ciudades santuario (*Civil immigration enforcement action*).
- El intento del presidente Donald Trump por cancelar el programa *Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)*, que protege inmigrantes indocumentados que ingresaron a Estados Unidos cuando eran niños. Según datos del *Pew Hispanic Center*, en 2017 había cerca de 690 mil migrantes en el programa, de los cuales 548 mil eran mexicanos. Actualmente el programa sigue vigente. En julio de 2018 un juez federal consideró ilegal el desmantelamiento del programa.

- Aplicación o ampliación del programa 287(g), programa en el que ICE delega facultades a los funcionarios estatales y locales para hacer cumplir la ley de inmigración en su nombre. En 2017, 29 jurisdicciones del país entraron al acuerdo 287(g) con el gobierno federal y otras 17 más en los tres primeros meses de 2018.

No obstante las acciones anteriores, el monto de expulsados (residentes y nuevos migrantes) es muy inferior a lo observado hace 10 años. Como ya se indicó, el descenso en el monto total de mexicanos expulsados decreció en gran medida porque también descendió el flujo de mexicanos indocumentados que van al país vecino del norte.

Escenarios sobre el retorno

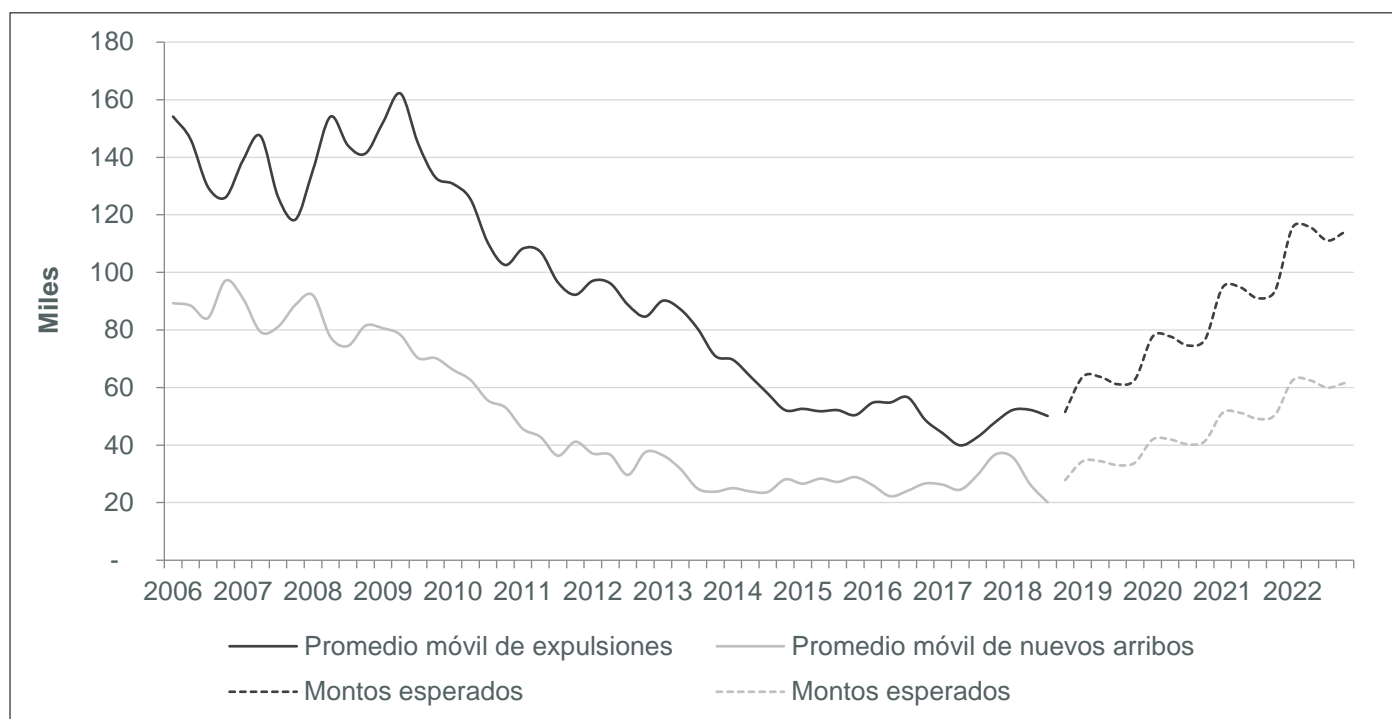
Con base en los elementos antes presentados se puede sugerir tres escenarios sobre el retorno de mexicanos desde Estados Unidos para el periodo 2018-2022:

I. Escenario con nivel alto de retorno. Este escenario se construye bajo el supuesto de que las acciones que ha iniciado –o continuado– la actual administración de Estados Unidos tiene resultados similares a lo observado entre 2017 y 2018 (ver gráfica 24). El dato más concreto es que el número de migrantes expulsados que recibió el INM pasó de 127 mil a 155 mil (tres primeros trimestres), es decir un incremento de 22 por ciento. Si se supone que este incremento se logrará sostener en los próximos años, a finales de 2022 en promedio cada trimestre habría 115 mil eventos de mexicanos expulsados desde Estados Unidos y posiblemente 60 mil nuevo migrantes de retorno en los hogares mexicanos.¹³ El nivel de retorno incluso puede ser mayor si al flujo se incorporan migrantes con retorno voluntario, por ejemplo los adultos mayores. En los últimos tres años, según datos de la ENOE, 6.4 por ciento de nuevos arribos a hogares mexicanos de procedentes del extranjero fueron de personas de 60 años o más, un ligero aumento si se considera que en la Encuesta Intercensal 2015 el porcentaje fue 6.1 por ciento y en el Censo de Población y Vivienda 2010 fue 4.2 por ciento. También puede aumentar la presencia de trabajadores temporales documentados que después de varios años de trabajar en Estados Unidos decidan quedarse en México, o que no sigan siendo contratados. Actualmente, el monto de visas H2-A otorgadas a mexicanos está en ascenso: en el año fiscal 2018 fueron 180 mil, 46 por ciento mayor que lo registrado en el último año fiscal del presidente Barack Obama.

El escenario de nivel alto de retorno se considera poco probable.

¹³ Este último valor se obtiene de la relación entre la serie de los datos de la UPM y los montos obtenidos de la ENOE que entre 2015 y 2018 es en promedio 0.54.

GRÁFICA 24. PROMEDIO MÓVIL DEL MONTO TRIMESTRAL DE MEXICANOS EXPULSADOS POR AUTORIDADES ESTADOUNIDENSES Y PROMEDIO DE NUEVOS INTEGRANTES PROCEDENTES DEL EXTRANJERO EN HOGARES EN MÉXICO PARA EL PERIODO 2018-2022, BAJO EL SUPUESTO DE QUE LOS NIVELES EN ESTOS INDICADORES AUMENTEN CON INCREMENTO ANUAL SIMILAR AL OBSERVADO ENTRE 2017 Y 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENOE y UPM, 2006-2018. El escenario posterior a 2018 se construye suponiendo que el porcentaje de aumento anual en el monto expulsiones de mexicanos desde Estados Unidos se mantiene igual al observado en los tres primeros trimestres de 2018 respecto a los de 2017; el monto de nuevos arribos se obtiene de la relación entre la serie de los datos de la UPM y los montos obtenidos de la ENOE que entre 2015 y 2018 es en promedio 0.54.

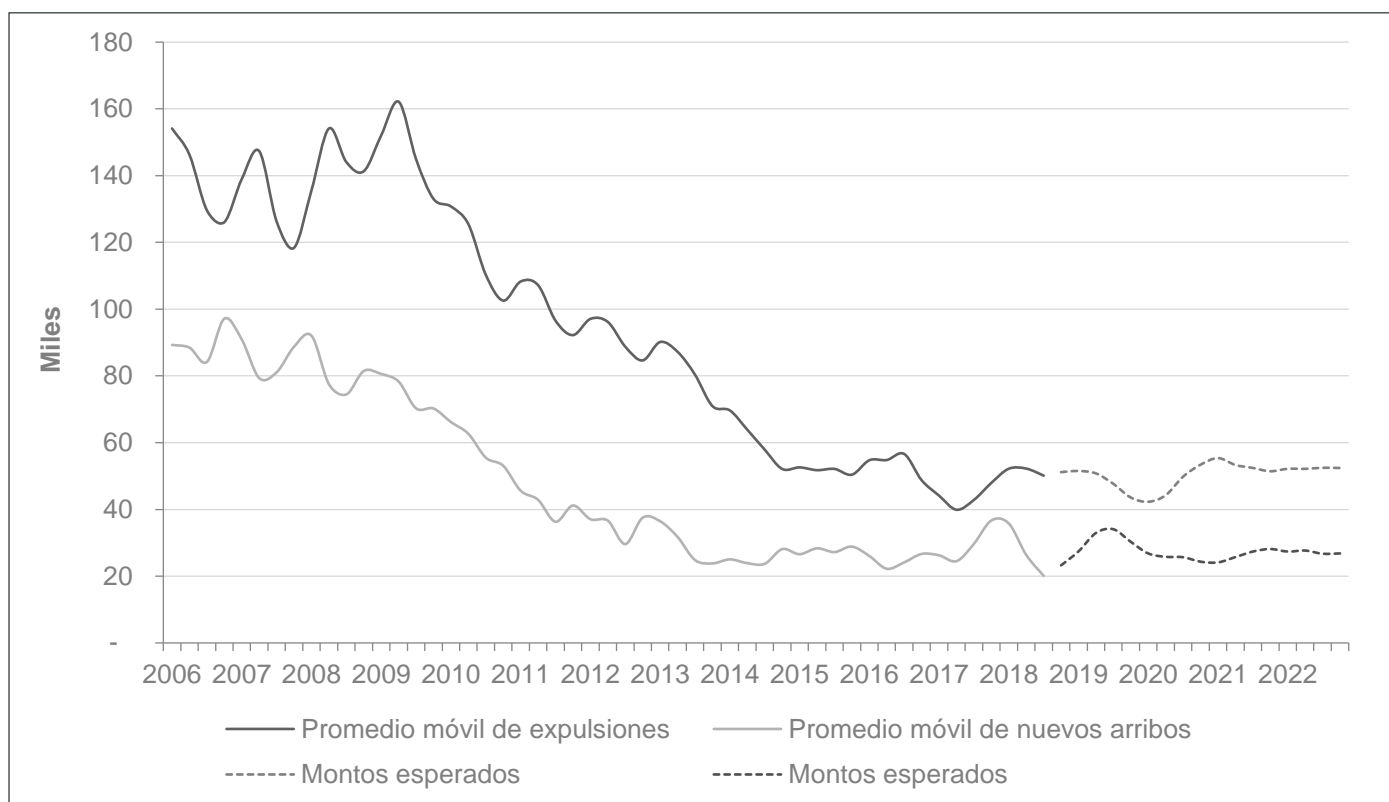
II. Escenario con nivel medio de retorno. Este escenario se basa en el supuesto de que la tendencia observada en los últimos cuatro años será la misma que se presentará en los próximos cuatro años, por lo que se puede sugerir que para finales de 2022 se podría seguir registrando un promedio trimestral promedio de 50 mil expulsiones y 28 mil migrantes de retorno en los hogares en México (ver gráfica 25). Los factores que hacen suponer este escenario son principalmente el perfil tan característico que tuvieron los retornados durante el quinquenio 2005-2010, que suponemos está más asociado a una migración laboral indocumentada.

Respecto a las acciones que realiza el gobierno estadounidense para identificar y expulsar a los extranjeros indocumentados, se sugiere que el efecto marginal en el tiempo difícilmente se puede mantener una tendencia como se supuso para el escenario anterior, ya que los migrantes y organizaciones civiles también tienen mecanismos para disminuir los efectos. Además el monto de expulsiones de mexicanos en el primer periodo de la presente administración presenta un descenso respecto a lo observado en la administración anterior.

También hay que destacar que el monto de mexicanos indocumentados en Estados Unidos está en descenso. Según el *Pew Research Center*, la población mexicana con estatus de indocumentado disminuyó de 6.9 millones en 2007 a 5.5 millones en 2015, evidentemente debido a la deportación y al retorno, pero también hay que considerar que entre 2009 y 2016 se otorgó la naturalización a cerca de 100 mil mexicanos cada año, además en promedio cada año 146 mil migrantes mexicanos obtuvieron la residencia permanente. Es un proceso lento y al que posiblemente no todos tengan acceso, pero es indiscutible que derivará en reducir el monto de indocumentados.

El escenario de nivel medio de retorno se considera más probable.

GRÁFICA 25. PROMEDIO MÓVIL DEL MONTO TRIMESTRAL DE MEXICANOS EXPULSADOS POR AUTORIDADES ESTADOUNIDENSES Y DE NUEVOS INTEGRANTES PROCEDENTES DEL EXTRANJERO EN MÉXICO PARA EL PERIODO 2018-2022, BAJO EL SUPUESTO DE QUE LOS NIVELES EN ESTOS INDICADORES SEAN SIMILARES A LOS OBSERVADOS EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS DEL PERIODO T1-2006/T3-2018



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENOE y UPM, 2006-2018.

III. *Escenario con nivel bajo de retorno.* Un escenario en el que los montos trimestrales, tanto de expulsiones como de nuevos arribos, sean menores a los que actualmente se observan es muy poco probable, pues también es poco probable que el contexto político y anti inmigratorio de la actual administración en Estados Unidos cambie. Bajo este contexto, seguirá latente la amenaza a los migrantes y lo más probable es que el fenómeno del retorno de mexicanos se mantenga.

LOS *DREAMERS* MEXICANOS Y EL DACA

En la parte final del reporte sobre la dimensión sociodemográfica y económica de la población de retorno en México, se presenta el caso de los *dreamers*, jóvenes en su mayoría que residen de forma indocumentada en Estados Unidos. Estos inmigrantes llegaron a ese país cuando eran niños, se trata principalmente de personas bilingües que se consideran estadounidenses (De la O, 2017). Evidentemente no se trata de población de retorno, pero se incluyó en el reporte porque son susceptibles a ser expulsados de Estados Unidos.

Antecedentes

Los *dreamers*- inmigrantes indocumentados que llegaron a corta edad a Estados Unidos-, enfrentan un gran reto para acceder a una educación universitaria debido a sus condiciones económicas y a su situación migratoria. Producto de esto, desde 2001, una parte importante de los *dreamers* se ha manifestado con el propósito de lograr una reforma a la ley migratoria denominada *Dream Act (Development, Relief and Education for Alien Minors Act)*, la cual hasta la fecha ha sido rechazada en diversas ocasiones por el Congreso de los Estados Unidos. Como respuesta a dicha problemática—por medio de una orden ejecutiva— en 2012 se estableció el programa *Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA, Acción Diferida para los Llegados en la Infancia)*.

El programa DACA fue anunciado el 15 junio de 2012 por la Secretaría de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés), durante la administración del presidente Barack Obama, permite a ciertos individuos que ingresaron a Estados Unidos durante su infancia, que residen de manera indocumentada en el país y que cumplen con una serie de criterios, solicitar la acción diferida por dos años, sujeto a renovación (USCIS, 2018a).¹⁴ Por medio de DACA, a los jóvenes indocumentados—o *dreamers*— beneficiarios del programa se les concede protección, evitando que sean removidos del país y se les otorga el derecho a trabajar de manera autorizada en Estados Unidos (NILC, 2018). Sin embargo, DACA no proporciona estatus legal a los solicitantes aceptados.

De acuerdo con USCIS (2018a), los requisitos que deben de cumplir los jóvenes inmigrantes para poder acceder al indulto proporcionado por DACA son:

¹⁴ De acuerdo con DHS, la acción diferida es un uso de la discreción procesal para diferir o posponer la acción de remoción contra un individuo por un periodo de tiempo determinado.

- Haber llegado a los Estados Unidos siendo menor de 16 años.
- Haber residido continuamente en el país por lo menos cinco años previo al 15 de junio de 2012 y residir en los Estados Unidos en esa fecha.
- Estar inscrito en la escuela o haberse graduado de la preparatoria, haber obtenido un Certificado de Desarrollo de Educación General (GED, por sus siglas en inglés), o ser veterano con licenciamiento honorable de la Guardia Costera o Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.
- No haber sido condenado por haber cometido algún delito grave, un delito menor significativo o diversas ofensas, y no representar una amenaza a la seguridad nacional o seguridad pública.
- No tener estatus legal y ser menor de 31 años al 15 de junio de 2012.

DACA en la actualidad

Desde febrero de 2018, DACA continúa proporcionando renovaciones a quienes habían sido aceptados al programa previo al 5 de septiembre de 2017, pues en dicha fecha, el DHS ante instrucciones del presidente Donald Trump, inició un proceso de anulación gradual de DACA (USDHS, 2017). No obstante, bajo órdenes de las cortes federales emitidas el 9 de enero y 13 de febrero de 2018, se ordenó al Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS, por sus siglas en inglés) continuar con la operación del programa. Esto permitió la aceptación de solicitudes para que los *dreamers* renovaran su participación en DACA, e implicó que hasta nuevo aviso seguiría operando bajo las reglas de operación en vigencia antes de que fuera rescindido temporalmente en septiembre de 2017. Sin embargo, no permitieron nuevas solicitudes, por lo que personas quienes nunca se les había otorgado la acción diferida bajo DACA quedaron excluidas (USCISb, 2018).

Efectos de DACA sobre sus beneficiarios

Los efectos de DACA sobre sus beneficiarios se reflejan en aspectos tan variados como un incremento en la probabilidad de trabajar, una disminución en la tasa de desempleo o una mayor estabilidad emocional, entre otros, producto de obtener el indulto ante la deportación (Pope, 2016; Barros, 2017).

Por ejemplo, se ha observado que la protección que ofrece DACA impacta de manera positiva a la salud mental pues, en comparación con la población que reside de manera no autorizada en Estados Unidos no elegible, estos tienen menor probabilidad de sufrir angustia moderada o grave (Venkataramani et al., 2017). Además, en hogares donde el jefe del hogar es elegible para el programa, se ha observado que DACA incrementa los niveles de ingreso y reduce la probabilidad de vivir en condiciones de pobreza en aproximadamente 38.0% (Pope, 2016; Amuedo-Dorantes y Antman, 2016).

De acuerdo con Hsin y Ortega (2018), DACA promueve el trabajo a través de inversiones en capital humano, pero su efecto en cuanto a la decisión de sus beneficiarios de permanecer en la escuela depende de las facilidades que otorguen los centros educativos para poder balancear tanto el estudio como el trabajo. Por tanto, los impactos de largo plazo del programa sobre los logros educativos de sus beneficiarios no son claros, dado que algunos de los estudiantes que participan en DACA han optado por reducir su carga académica o incluso dejar la escuela, para aprovechar el permiso de trabajo que obtienen a la par del indulto. Esto sugiere que la falta de autorización puede llevar a que algunos individuos se inscriban a la escuela cuando trabajar no es una opción viable. Una vez que las restricciones laborales han sido relajadas y el costo de oportunidad de la educación superior se incrementa, los individuos elegibles a participar reducen sus inversiones en educación (Amuedo-Dorantes y Antman, 2017).

Características de la población inscrita en DACA

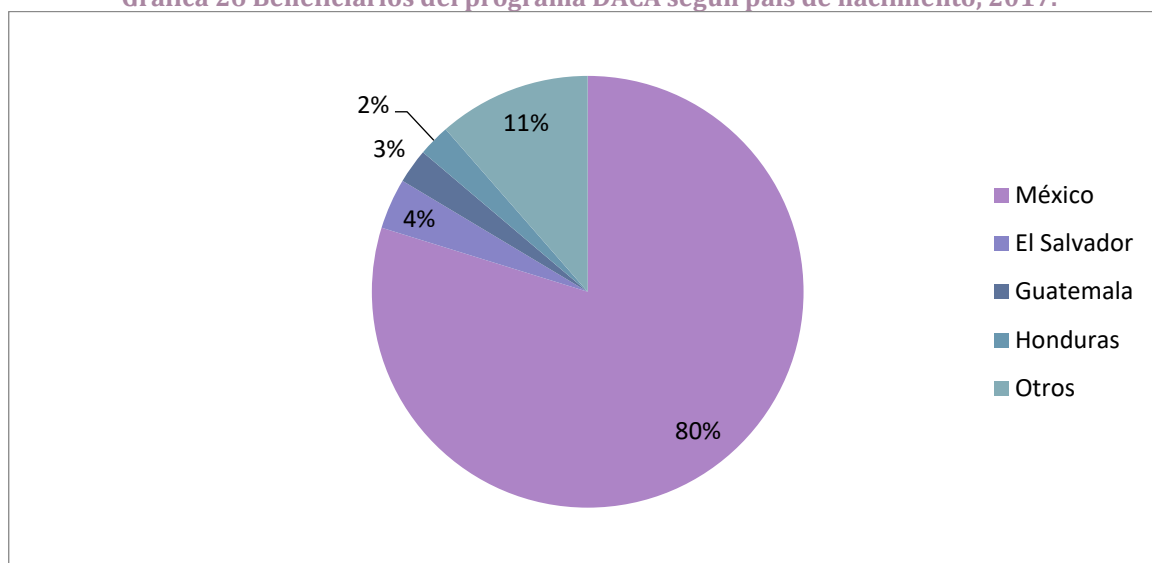
Si bien la información publicada por el gobierno de Estados Unidos, en particular USCIS, permite examinar de manera directa las características demográficas de los individuos inscritos en DACA, la información oficial disponible referente a sus características educativas y laborales es sumamente escasa.

Por un lado, lo que se ha hecho en la literatura especializada es utilizar fuentes de información como el *Current Population Survey* o el *American Community Survey* (ACS) y analizar a la población elegible a participar en el programa. Dicho de otro modo, como no es posible identificar en las encuestas de hogar a los individuos inscritos en DACA, se suele estudiar a las personas que aparentemente cumplen con todos los requisitos necesarios para poder acceder al indulto. Por otro lado, con base en la ACS 2012-2016, el *Survey of Income and Program Participation 2008* e información oficial de USCIS, el *Migration Policy Institute* (MPI) ha desarrollado una metodología que permite analizar las características socioeconómicas de la población inscrita en DACA. A continuación, se presenta información estimada en base a dicha metodología.¹⁵

Según datos del U.S. Citizenship and Immigration Services en 2017, el DACA contaba con aproximadamente 689,800 beneficiarios. Las y los mexicanos beneficiarios del programa son 548 mil, lo que los ubica como el grupo más grande con cerca del 80 por ciento del total de beneficiarios (ver gráfica 26); cabe destacar además que según estimaciones del *Migration Policy Institute* (MPI), son el grupo que presenta la relación más alta entre población potencial a ser beneficiada y población beneficiada, con un porcentaje de participación del 68 por ciento.

¹⁵ Para más información véase MPI (2018).

Gráfica 26 Beneficiarios del programa DACA según país de nacimiento, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en datos del U.S. Citizenship and Immigration Services.

Además de los montos, el MPI ofrecen algunos datos sobre las características de las y los inmigrantes beneficiarios, pero éstos son para el total de la población, es decir no es posible identificar sólo a las y los mexicanos, sin embargo ya que son la inmensa mayoría, el perfil que presenta el MPI es un muy buen parámetro para conocer la situación de las y los mexicanos beneficiarios del DACA.

Con base a estimaciones realizadas por Zong et al. (2017), el cuadro 1 presenta los niveles educativos de la población que participa en el programa. Se observa que el 20% de estos está inscrito en la secundaria o preparatoria, mientras que el 44% terminó la preparatoria pero no asiste a la universidad. Adicionalmente, el 18% de los beneficiarios está inscrito en la universidad, comparado con el 20% de los estadounidenses dentro del mismo grupo de edad (15 a 32 años). Entre los beneficiarios de DACA, únicamente el 4% ha completado sus estudios universitarios, cifra que asciende a 18% entre los nacidos en Estados Unidos. Respecto a las mujeres beneficiarias, estas son más propensas que los hombres a cursar la universidad (20% frente a 15%).

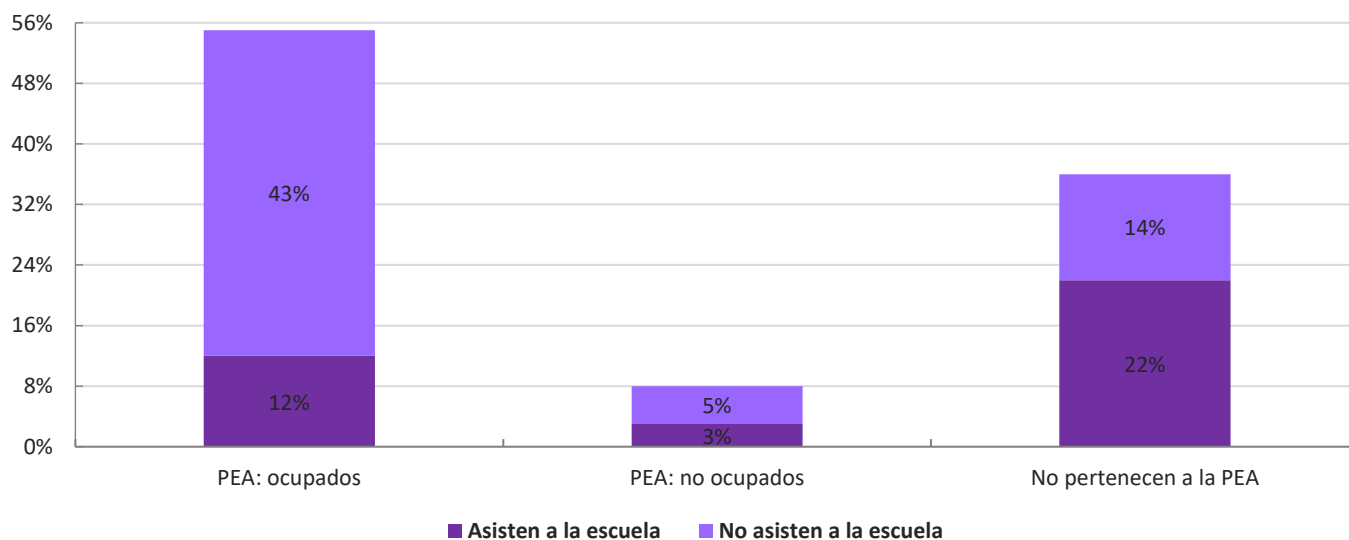
CUADRO 7. NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN INSCRITA EN DACA

Nivel educativo	Todos		Hombres		Mujeres	
	Total	%	Total	%	Total	%
Inscritos en secundaria o preparatoria	137,920	20	65,380	20	72,540	20
Preparatoria terminada y no inscritos en universidad	302,350	44	153,643	47	148,707	41
Inscritos en universidad	121,575	18	49,035	15	72,540	20
Algún grado universitario terminado y no inscritos	103,440	15	49,035	15	54,405	15
Licenciatura terminada	24,315	4	9,807	3	14,508	4
Total	689,800	100	326,900	100	362,700	100

Fuente: elaboración propia en base a MPI (2018). Datos corresponden a información de 2017. Estimaciones pueden diferir de los datos originales debido al redondeo.

La gráfica 27 presenta las tasas de participación laboral y su relación con la asistencia escolar de la población inscrita en DACA. Se puede observar que el 55% del total de beneficiarios cuenta con empleo, el 43% tiene empleo y no asiste a la escuela, y el 12% tiene empleo y asiste a la escuela. Asimismo, el 36% no pertenece a la población económicamente activa (PEA), el 22% no pertenece a la PEA y asiste a la escuela, y el 14% no pertenece a la PEA y no asisten a la escuela. Por último, sólo el 8% pertenece a la PEA pero no está ocupado; el 3% es parte de la PEA, es no ocupado y asiste a la escuela; y el 5% pertenece a la PEA, está desocupado y no asiste a la escuela.

GRÁFICA 27. PARTICIPACIÓN LABORAL Y ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN INSCRITA EN DACA



Fuente: elaboración propia en base a MPI (2018). Datos corresponden a información de 2017. Estimaciones pueden diferir de los datos originales debido al redondeo.

El cuadro 8 presenta información referente a la industria de empleo de la población inscrita en DACA. Destaca el hecho que la industria con mayor concentración de *dreamers* es la de “alojamiento, alimentos, arte, entretenimiento y recreación” (23.2%), seguida por “comercio al por menor” (14.1%) y la industria de la “construcción” (10.8%). DACA promueve la movilidad ocupacional, pues los beneficiarios son menos propensos a trabajar en la industria de la construcción respecto a quienes no califican para el programa y, además, suelen ocupar con mayor frecuencia puestos de apoyo administrativo (Zong et al., 2017).

Cuadro 8 INDUSTRIA DE EMPLEO DE LA POBLACIÓN INSCRITA EN DACA

Industria	Total	%
Alojamiento, alimentos, arte, entretenimiento y recreación	88,900	23.2
Comercio al por menor	54,000	14.1
Construcción	41,300	10.8
Servicios educativos, sanitarios y sociales	40,700	10.6
Servicios profesionales, científicos, administrativos y de gestión de residuos	39,000	10.2
Manufacturas	36,100	9.4
Otros servicios	23,900	6.3
Agricultura	14,400	3.8
Finanzas, seguros, bienes raíces	13,600	3.6
Ventas al por mayor	11,300	3.0
Transporte y almacenaje	9,600	2.5
Información y Comunicaciones	4,100	1.1
Administración pública	2,300	0.6
Minería	<2,000	<0.5
Otras industrias	<1,000	<0.3
Fuerzas armadas	<500	<0.2
Total	382,400	100

Fuente: elaboración propia en base a MPI (2018). Datos corresponden a información de 2017. Estimaciones pueden diferir de los datos originales debido al redondeo.

Para obtener un panorama más claro del tipo de trabajos en los que están empleados los *dreamers* inscritos en DACA, el cuadro 9 presenta información sobre su ocupación. Se observa que gran parte de estos laboran en ocupaciones relacionadas a la “preparación de alimentos y servicios” (15.6%), seguido por “ventas y ocupaciones afines” (14.0%) y “apoyo administrativo y de oficina” (12.3%). También es considerable su participación en ocupaciones relacionadas a la “construcción” (10.1%), “limpieza y mantenimiento” (8.4%) y “ocupaciones de producción” (8.2%).

Cuadro 9 OCUPACIÓN DE EMPLEO DE LA POBLACIÓN INSCRITA EN DACA

Ocupación	Total	%
Preparación de alimentos y servicios	59,500	15.6
Ventas y ocupaciones afines	53,500	14.0
Apoyo administrativo y de oficina	47,000	12.3
Construcción	38,700	10.1
Limpieza y mantenimiento	32,300	8.4
Ocupaciones de producción	31,200	8.2
Transporte y traslado de materiales	26,400	6.9
Administración y gestión	14,200	3.7
Cuidados personales y ocupaciones de servicios	14,000	3.7
Asistencia sanitaria y otras áreas de la salud	13,900	3.6
Agricultura, pesca y silvicultura	12,300	3.2
Trabajadores de instalación, mantenimiento y reparación	10,600	2.8
Educación, formación y bibliotecarias	8,800	2.3
Arte, diseño, entretenimiento, deportes y medios	3,500	0.9
Otras	<17,900	4.7
Total	382,400	100

Fuente: elaboración propia en base a MPI (2018). Datos corresponden a información de 2017. Estimaciones pueden diferir de los datos originales debido al redondeo.

Escenarios

Los escenarios a futuro sobre el posible retorno a México de este grupo de migrantes depende en parte del futuro del programa DACA, como se indicó antes, la actual administración presidencial ha intentado eliminarlo pero la Suprema Corte ha fallado a favor de mantener el programa y hasta ahora continúa vigente, además según las noticias más recientes (enero 2019) es poco probable que la Suprema Corte retome de inmediato el tema, por lo que si hubiera un nuevo fallo éste se emitiría hasta 2020. Las próximas elecciones en Estados Unidos son a finales de ese mismo año, así que en la valoración sobre la posible cancelación de DACA habría que considerar qué tan factible es que el ejecutivo quiera iniciar su campaña electoral expulsando a miles migrantes con el perfil de los *dreamers*. Según un estudio realizado en 2018 por Ipsos - empresa independiente de investigación de mercados en Estados Unidos¹⁶-, el 65 por ciento de los estadounidenses de 18 años o más indica que está de acuerdo en otorgar el estatus legal a los inmigrantes indocumentados que fueron llevados a Estados Unidos durante su infancia, el porcentaje es incluso alto entre los encuestados que se declaran republicanos (51%). Además del futuro de DACA como factor para explicar el retorno de las y los *dreamers*, hay que considerar que si termina el programa es altamente probable que el retorno de los migrantes a México sea paulatino, ya que es factible suponer que ante una inminente cancelación del programa, ellos tomaran algunas previsiones para permanecer en Estados Unidos. En conclusión, se sugiere que en el corto plazo es poco probable que haya un retorno de migrantes mexicanos -con un perfil asociado a los *dreamers*- de dimensiones distintas a lo observado en los últimos cinco años que residen. El escenario más drástico sería que la siguiente administración presidencial de ese país continúe insistiendo en cancelar el DACA y lo logre, aunque esto podría tomar al menos un par de años; el otro escenario es que no se logre cancelar el programa, lo que favorecería un menor retorno por una eventual regularización de las y los migrantes por distintos mecanismos.

¹⁶ Disponible en https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-02/npr_immigration_topleveline_2.5.18.pdf

CONCLUSIONES

El retorno de mexicanos desde Estados Unidos seguirá siendo uno de los fenómenos sociales relevantes en México. En los últimos años ha disminuido en volumen, pero se mantiene latente la posibilidad de que parte de los casi 5.5 millones de mexicanos indocumentados que residen en el país vecino del norte retornen ya sea vía la expulsión forzada o motivados por otros factores. Además, cualquier política pública o programa social que busque atender este fenómeno debe considerar la heterogeneidad de situaciones que se observan entre los migrantes, ya que hasta hoy una parte importante de retornados eran migrantes que tenían su familia nuclear en México, por lo que tenían un importante soporte para amortiguar el proceso de reincorporación a su país.

Respecto al proceso de reinserción laboral de la población migrante de retorno, se observó cómo se reincorporan de manera gradual al mercado laboral nacional, donde su participación en la PEA aumenta y su tasa de desempleo disminuye durante sus primeros 12 meses de regreso en México; sin embargo, este proceso es lento, donde durante este periodo presentan mayores tasas de informalidad y desempleo que los no migrantes, así como un menor número de horas trabajadas y menores ingresos, diferencias que se acentúan entre los deportados, quienes además presentan menores niveles de capital humano y son más propensos a laborar en el sector informal.

Lo anterior refleja la necesidad de implementar medidas que aceleren el proceso de reinserción laboral de los migrantes de retorno. Posibles acciones incluyen la organización de ferias de empleo temáticas, tanto a nivel federal, estatal y municipal, particularmente en aquellas entidades o localidades con un número importante de retornados; continuar con acciones de asesorías y acompañamiento en la obtención de documentos, de tal manera que puedan acceder a empleos mejor remunerados en el sector formal; y el otorgamiento de créditos o microcréditos ligados a programas de capacitación y asesoría técnica para migrantes de retorno emprendedores interesados en establecer su propio negocio, entre otras.

Los menores ingresos por parte de la población retornada no se limitan únicamente a un menor ingreso laboral, sino también suelen percibir menores ingresos provenientes de programas gubernamentales o sociales y rentas. Cabe destacar, que hasta cierto punto esto lo suelen compensar con mayores ingresos de transferencias privadas provenientes del extranjero. Ante este contexto, se deben de incrementar los esfuerzos para que los retornados y sus familiares conozcan y puedan acceder a los distintos programas gubernamentales o sociales, los cuales pueden fungir como un complemento a sus ingresos, y puedan utilizar los servicios del sistema de salud pública en México, con el objetivo de que minimicen sus gastos de bolsillo en salud.

Desde la perspectiva metodológica, este reporte está limitado por la existencia de pocos censos, conteos o encuestas que proporcionan información sobre el proceso de reinserción laboral de la población

migrante de retorno en el corto plazo. Esto refleja la necesidad de contar con fuentes adicionales que permitan examinar este proceso con mayor detalle. Posibles alternativas incluyen incorporar a los censos y conteos una pregunta referente al lugar de residencia un año previo a la fecha de la entrevista o introducir una pregunta sobre el tiempo transcurrido desde que regresaron a México. Para el caso de la población inmigrante extranjera, se puede incorporar una pregunta referente al tiempo que tienen residiendo en el país. Lo anterior permitiría examinar con mayor detalle el desempeño laboral de los retornados durante su proceso de reinserción. También haría posible examinar a todos los migrantes de retorno, no sólo a aquellos que llegan a hogares ya establecidos.

La rápida reinserción social y económica de los migrantes de retorno es importante no sólo para ellos y sus familiares, sino también para todos los integrantes de las localidades donde se insertan. Dado su uso y demanda de servicios, en el corto plazo pueden generar presiones sobre las finanzas públicas locales, estatales y federales; sin embargo, debido al capital humano que traen consigo y el hecho de que la gran mayoría se encuentra en edad productiva o laboral, en el mediano y largo plazo tienen la capacidad de fungir como importantes contribuyentes al desarrollo económico del país.

Finalmente, aunque es poco probable que el retorno muestre niveles similares a los observados en el quinquenio 2005-2010, esto no debe tomarse como pretexto por parte de las autoridades para disminuir esfuerzos en la atención de los migrantes. En los dos años que lleva la administración de Donald Trump, ha aumentado la expulsión de migrantes que residían en Estados Unidos (se estiman 60 mil eventos al año), y aunque los niveles aún son inferiores a lo observado en 2011, no se puede afirmar que la atención que se dio a estos migrantes haya sido la más adecuada. Por ejemplo, asociado a estas expulsiones está el retorno “voluntario” de sus familiares, menores en algunos casos que han presentado dificultades para integrarse al sistema educativo lo que ha derivado en rezago respecto al número años aprobados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía

- Adelman, I., y Taylor, J. E. (1990). Is structural adjustment with a human face possible? The case of Mexico. *Journal of Development Studies*, 26(3), 387–407.
- Alcaraz, C., Chiquiar, D., y Salcedo, A. (2012). Remittances, schooling, and child labor in Mexico. *Journal of Development Economics*, 97(1), 156–165.
- Alcaraz, C., Chiquiar, D., y Salcedo, A. (2015). *Informality and segmentation in the Mexican labor market*. Banco de México. Documento de investigación 2015–25. Ciudad de México: Banxico.
- Amuedo-Dorantes, C., y Juárez, L. (2015). Old-age government transfers and the crowding out of private gifts: The 70 and above program for the rural elderly in Mexico. *Southern Economic Journal*, 81(3), 782–802.
- Amuedo-Dorantes, C. y Antman, F. (2017). Schooling and labor market effects of temporary authorization: evidence from DACA. *Journal of Population Economics*, 30(1): 339-373.
- Amuedo-Dorantes, C. y Antman, F. (2016). Can authorization reduce poverty among undocumented immigrants? Evidence from the Deferred Action for Childhood Arrivals program. *Economic Letters*, 147, 1–4.
- Barros, M. (2017). Los efectos del DACA en la carrera profesional y las emociones de jóvenes migrantes. *Estudios Fronterizos*, 18(37), 131–148.
- Borjas, G. (1999). The economic analysis of immigration. En O. C. Ashenfelter y D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics* (pp. 1697–1760). Amsterdam: Elsevier.
- Calva, L. (2018). El sistema de visas H2 a inicios de la administración del Presidente Donald Trump. *Coyuntura Demográfica*, 15. En proceso de edición.
- Calva, L., y Alarcón, R. (2018). Migrantes mexicanos deportados y sus planes para reingresar a Estados Unidos al inicio del gobierno de Donald Trump. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), 44–68.
- Calva, L., y Coubès, M.-L. (2017). Desaceleración de la dinámica migratoria: descenso generalizado de los flujos de salida y de retorno de migrantes mexicanos. En *La situación demográfica de México 2016* (pp. 209–219). Ciudad de México: CONAPO.
- Campos-Vazquez, R., y Lara, J. (2012). Self-selection patterns among return migrants: Mexico 1990-2010. *IZA Journal of Migration*, 1(1), 8.
- Canales, A. (2006). Remesas y desarrollo en México. Una visión crítica desde la macroeconomía. *Papeles de Población*, 12(50), 171–196.
- Canales, A., y Montiel, I. (2004). Remesas e inversión productiva en comunidades de alta migración a Estados Unidos. El caso de Teocaltiche, Jalisco. *Migraciones Internacionales*, 2(3), 142–172.
- Cobo, S., Giorguli, S., y Alba, F. (2010). Occupational mobility among returned migrants in Latin America: A comparative analysis. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 630(1), 245–268.
- De la O, M. E. (2017). Los dreamers mexicanos en Estados Unidos: escenarios de coyuntura. *Coyuntura Demográfica*, 12, 35–39.
- Dustmann, C., y Kirchkamp, O. (2002). The optimal migration duration and activity choice after re-migration. *Journal of Development Economics*, 67(2), 351–372.
- Duval, R., y Orraca, P. (2011). Análisis por cohortes de la participación laboral en México (1987-2009). *El Trimestre Económico*, 78(2), 343–375.
- EMIF Norte. (2000-2017). Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. [Base de datos]. Recuperado de: <colef.mx/emif/bases.php>.
- Gandini, L., Lozano-Ascencio, F., y Gaspar, S. (2015). *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. Ciudad de México: CONAPO.
- Gitter, S., Gitter, R., y Southgate, D. (2008). The impact of return migration to Mexico. *Estudios Económicos*, 23(1), 3–23.
- Hagan, J., y Wassink, J. (2016). New skills, new jobs: return migration, skill transfers, and business formation in Mexico.

Social Problems, 63(4), 513–533.

- Hsin, A., y Ortega, F. (2018). The effects of Deferred Action for Childhood Arrivals on the educational outcomes of undocumented students. *Demography*, 55(4), 1487–1506.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010. Aguascalientes: INEGI.
- Li, S. (2018). Investment and interruption: effects of the US experience on the earnings of return migrants in Mexico. *Applied Economics*, 50(4), 426–440.
- Masferrer, C., y Roberts, B. (2012). Going back home? Changing demography and geography of Mexican return migration. *Population Research and Policy Review*, 31(4), 465–496.
- Mendoza, J. (2013). Migración de retorno, niveles educativos y desarrollo socioeconómico regional de México. *Estudios Sociales*, 21(42), 55–85.
- Meza, L. (2017). El efecto de la migración de retorno en el mercado de trabajo mexicano. En J. Mendoza (Ed.), *Aspectos económicos y sociales de la migración en México y América Latina* (pp. 25–64). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Migration Policy Institute (MPI) (2018). Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) Data Tools. Recuperado de: <www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/deferred-action-childhood-arrivals-daca-profiles>.
- Montoya, M., Granados, J., y Jauregui, J. (2018). Migración internacional de retorno de Estados Unidos a México en un contexto de crisis económica y política. *Papeles de Población*, 24(95), 181–205.
- National Immigration Law Center (NILC) (2018). How to apply for DACA. Recuperado de: <www.nilc.org/issues/daca/faqdeferredactionyouth/>.
- Orraca, P. (2015). Does access to free health insurance crowd-out private transfers? Evidence from Mexico's Seguro Popular. *Latin American Economic Review*, 24(7), 1-34.
- Pope, N. G. (2016). The effects of DACAmentation: The impact of Deferred Action for Childhood Arrivals on unauthorized immigrants. *Journal of Public Economics*, 143, 98–114.
- Secretaría de Gobernación. (2017). Prontuario sobre migración mexicana de retorno. Ciudad de México: SEGOB.
- Secretaría de Educación Pública. (2015). Normas específicas de control escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación en la educación básica. Recuperado de: <controlescolar.sep.gob.mx/work/models/control escolar/Resource/carpeta_pdf/normas_especificas_basica.pdf>.
- Unidad de Política Migratoria (UPM). (2006-2018). Boletín Estadístico Anual. Recuperado de: <www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos>.
- U.S. Department of Homeland Security (USDHS) (2017). Rescission of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA). Recuperado de: <www.dhs.gov/news/2017/09/05/rescission-deferred-action-childhood-arrivals-daca>.
- U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) (2018a). Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia. Recuperado de: <www.uscis.gov/es/acciondiferida>.
- U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) (2018b). Acción Diferida para los Llegados en la Infancia: Respuesta al Mandato Judicial Preliminar de Enero de 2018. Recuperado de: <www.uscis.gov/es/daca2018mandatoprelim>.
- U.S. Customs and Border Protection. (2017). Illegal alien apprehensions from Mexico by fiscal year. Recuperado de: <cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Dec/BP%20Total%20Apps%2C%20Mexico%2C%20OTM%20FY2000-FY2017.pdf>.
- Tovar, L., y Victoria, M. (2013). Migración internacional de retorno y emprendimiento: revisión de la literatura. *Revista de Economía Institucional*, 15(29), 41–65.
- Vargas, E., y Camacho, E. (2015). ¿Cambiar de escuela? Inasistencia y rezago escolar de los niños de migración reciente de Estados Unidos a México. *Norteamérica*, 10(2), 157–186.
- Vargas, E., y Coubès, M.-L. (2017). Working and giving birth in the United States: Changing strategies of transborder life in the north of Mexico. *Frontera Norte*, 29(57), 63–88.
- Venkataramani, A., Shah, S. J., O'Brien, R., Kawachi, I., y Tsai, A. C. (2017). Health consequences of the US Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) immigration programme: a quasi-experimental study. *Lancet Public Health*, 2(4), e175–e181.
- Wassink, J., y Hagan, J. (2018). A dynamic model of self-employment and socioeconomic mobility among return

migrants: The case of urban Mexico. *Social Forces*, 96(3), 1069–1096.

Zong, J., Ruiz, A., Batalova, J., Gelatt, J., y Capps, R. (2017). A profile of current DACA recipients by education, industry and occupation. Washington, DC: Migration Policy Institute.



**Dimensión 2: Normativa y política
de la
migración de retorno**
Reporte Final



ABREVIATURAS	5
---------------------	----------

RESUMEN EJECUTIVO	6
--------------------------	----------

INTRODUCCIÓN	9
---------------------	----------

METODOLOGÍA	12
--------------------	-----------

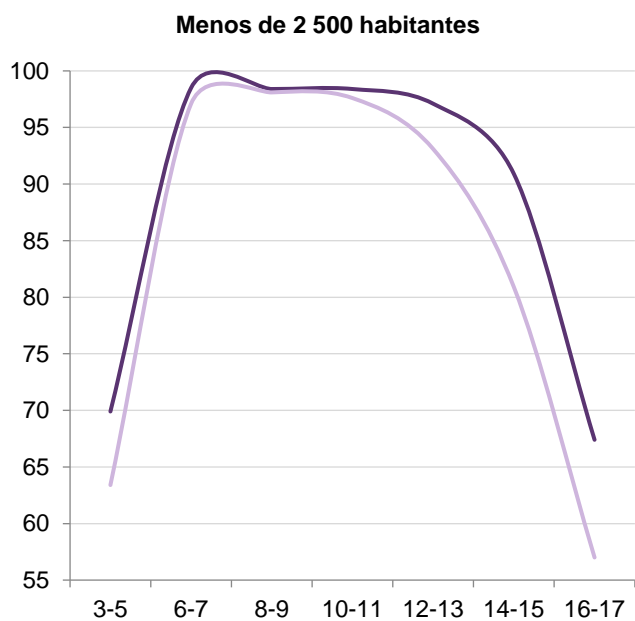
DEFINICIÓN DE LAS POBLACIONES DE ESTUDIO	14
---	-----------

FUENTES DE DATOS	14
-------------------------	-----------

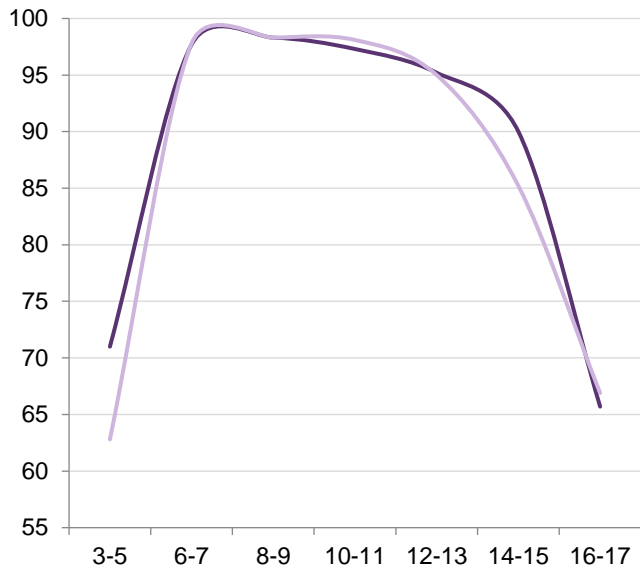
DIMENSIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO A MÉXICO DESDE ESTADOS UNIDOS 2000-2017	17
---	-----------

PERFIL DEMOGRÁFICO Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA	19
--	-----------

NIVEL ESCOLAR Y ACCESO A LA EDUCACIÓN	22
--	-----------

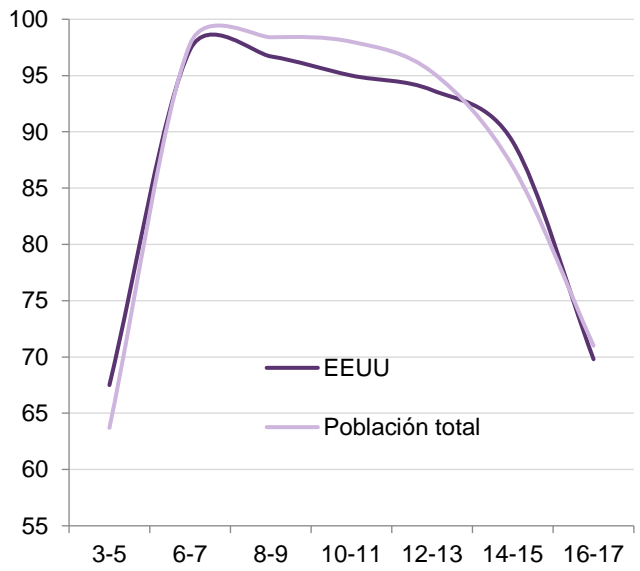


De 2 500 a 14 999 habitantes



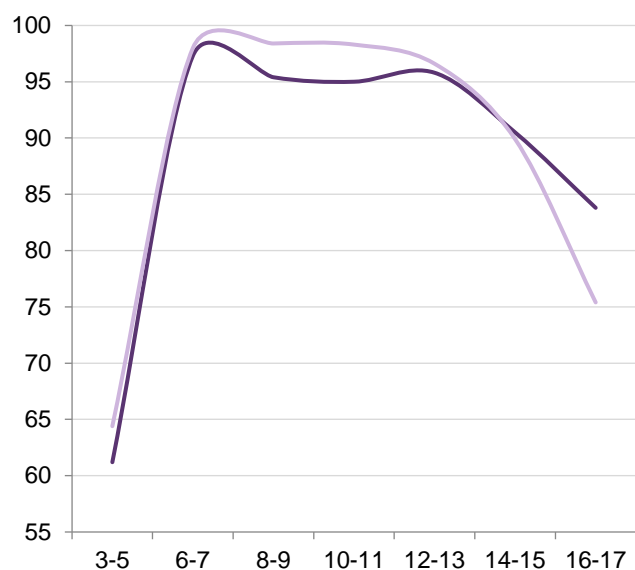
25

De 15 000 a 99 999 habitantes



25

100 000 y más habitantes



	25
PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO LABORAL, TIPO DE OCUPACIÓN Y SECTOR DE EMPLEO	28
INGRESOS	33
IMPACTO ECONÓMICO DERIVADO DEL REGRESO A MÉXICO DE LOS RETORNADOS	38
REMESAS	38
MERCADOS LABORALES	46
ESCENARIOS SOBRE EL RETORNO DE MEXICANOS DESDE ESTADOS UNIDOS	51
ESCENARIOS SOBRE EL RETORNO	56
LOS DREAMERS MEXICANOS Y EL DACA	59
ANTECEDENTES	59
DACA EN LA ACTUALIDAD	60
EFFECTOS DE DACA SOBRE SUS BENEFICIARIOS	60
CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN INSCRITA EN DACA	61
ESCENARIOS	65
CONCLUSIONES	66
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68
BIBLIOGRAFÍA	68
1. INTRODUCCIÓN	86
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRATAMIENTO DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN LA NORMATIVIDAD MEXICANA	90
CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN	90

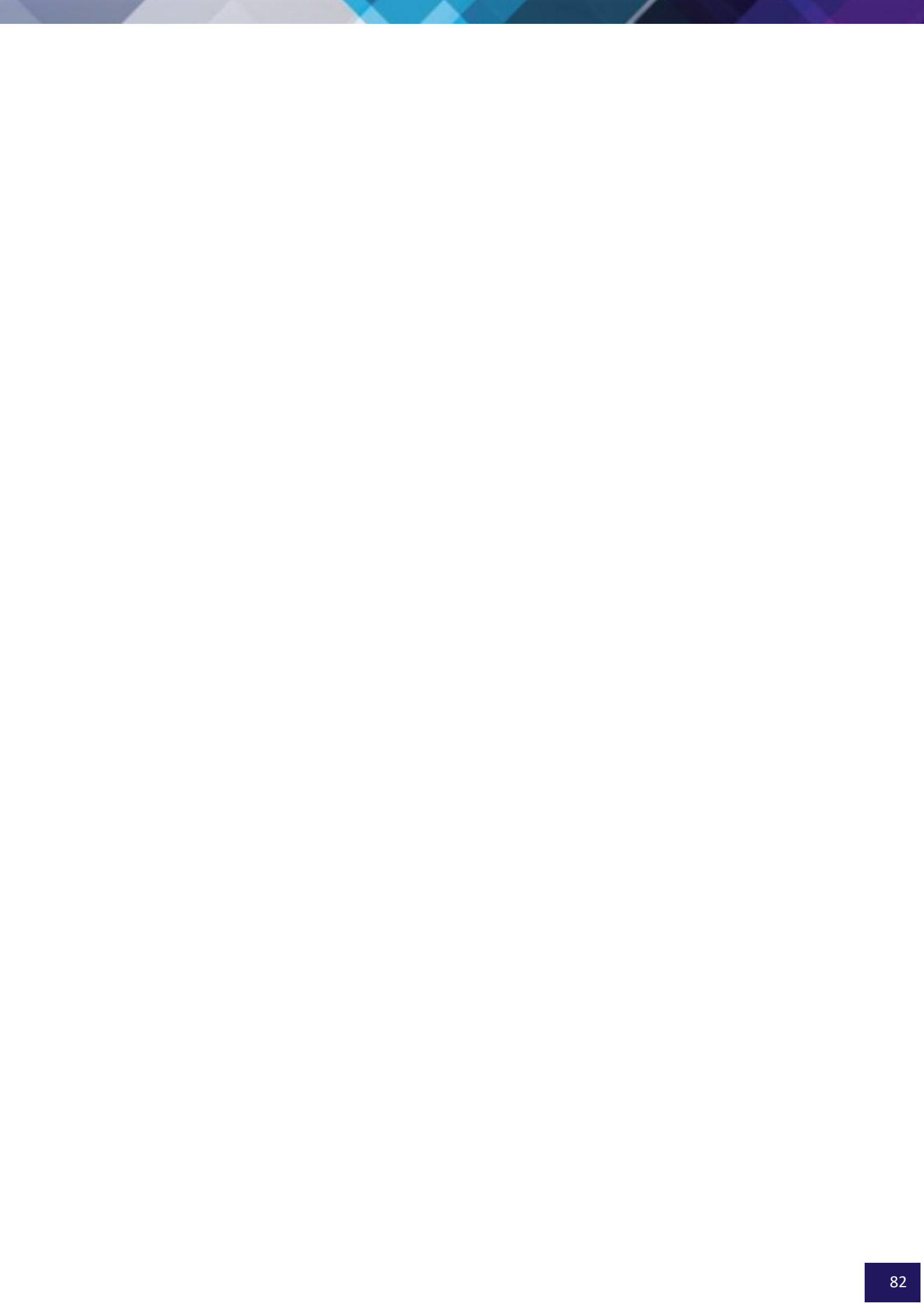
EL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO	91
LA MIGRACIÓN EN EL DEBATE DEMOGRÁFICO POSTREVOLUCIONARIO	93
3. <u>DEFINICIONES, SELECCIÓN DE FUENTES DE INFORMACIÓN Y EJES DE ANÁLISIS</u>	96
4. <u>LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN LA NORMATIVIDAD FEDERAL VIGENTE</u>	102
DEFINICIONES	102
LLEGADA AL PAÍS, RECEPCIÓN, INSERCIÓN E INTEGRACIÓN	105
INSTITUCIONES Y ACTORES INVOLUCRADOS	115
5. <u>PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES HACIA LOS MIGRANTES DE RETORNO Y SUS FAMILIAS</u>	121
ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA RECIENTE DE ATENCIÓN A LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN MÉXICO	122
ACCIONES DE REPATRIACIÓN DESDE ESTADOS UNIDOS	124
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO	129
POLÍTICAS, PROGRAMAS Y ACCIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE MIGRACIÓN DE RETORNO	133
6. <u>NORMATIVIDAD Y POLÍTICA VIGENTE A NIVEL ESTATAL HACIA LOS MIGRANTES DE RETORNO Y SUS FAMILIAS</u>	149
BAJA CALIFORNIA	150
CHIHUAHUA	153
ESTADO DE MÉXICO	158
GUANAJUATO	163
MICHOACÁN	169
NUEVO LEÓN	177
PUEBLA	179
SONORA	184
TAMAULIPAS	187
7. <u>CONCLUSIONES</u>	194
8. <u>RECOMENDACIONES PARA EL CAMBIO EN LA ATENCIÓN A LOS MIGRANTES RETORNADOS Y SUS FAMILIARES</u>	199
ANEXO 1. COMPILACIÓN DE NORMAS NACIONALES SECUNDARIAS EN MÉXICO SOBRE MIGRACIÓN DE RETORNO	213
ANEXO 2. MARCO NORMATIVO A NIVEL DE LOS ESTADOS	217
A B R E V I A T U R A S	248
R E S U M E N E J E C U T I V O	249
INTRODUCCIÓN	252
OBJETIVO GENERAL	254
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	254
METODOLOGÍA	254
ESTRUCTURA DEL REPORTE	257

FACTORES DE RIESGO Y VULNERABILIDAD	258
FACTORES ECONÓMICOS	260
FACTORES SOCIALES	263
FACTORES CULTURALES	265
FACTORES POLÍTICOS	266
2. OBSTÁCULOS A LA REINSERCIÓN EN MÉXICO: EL PRIMER AÑO	269
CERTEZA JURÍDICA Y DOCUMENTOS DE IDENTIDAD	270
EXCLUSIÓN LABORAL Y SOCIAL	272
3. AVANCES Y RETOS EN POLÍTICAS DE RETORNO	274
BAJA CALIFORNIA	276
SONORA	276
CHIHUAHUA	277
NUEVO LEÓN	277
TAMAULIPAS	277
GUANAJUATO	279
MICHOACÁN	279
ESTADO DE MÉXICO	279
PUEBLA	280
RECOMENDACIONES	281
REGIÓN NORTE	281
REGIÓN TRADICIONAL	287
REGIÓN CENTRO-SUR	289
CONCLUSIONES	291
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ANEXOS	296
BIBLIOGRAFÍA	296
ANEXO A	297
ANEXO B	299
ANEXO C	301
ANEXO D	305
INTRODUCCIÓN	315
PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA	319
UN PUNTO CRUCIAL: LA COORDINACIÓN INTERSECRETARIAL, INTERSECTORIAL Y MULTINIVEL ANTES DEL RETORNO	319
ANTES DEL RETORNO	326
A) SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	326
B) OFICINAS EN EL EXTRANJERO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES	328
DURANTE EL RETORNO (PRIMERAS 72 HORAS)	329

A) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN - SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS Y POBLACIÓN	330
B) PODER LEGISLATIVO FEDERAL	334
C) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	334
D) SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	334
E) GOBIERNOS ESTATALES	334
DURANTE EL RETORNO (DESPUÉS DE 72 HORAS Y HASTA UN AÑO)	335
A) PODER LEGISLATIVO	335
B) SECRETARÍA DE HACIENDA, SECRETARÍA DE BIENESTAR (ANTES DESARROLLO SOCIAL) Y SECRETARÍA DE ECONOMÍA	336
C) SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	336
D) SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	337
E) SECRETARÍA DE SALUD	338
F) CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN	338
G) GOBIERNO ESTATAL	338
H) CONGRESOS LOCALES	341
I) GOBIERNO MUNICIPAL	341
FRENTE A UN ESCENARIO DE RETORNO MASIVO	343

ABREVIATURAS

3x1	Programa 3x1 para Migrantes
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Coespo	Consejo Estatal de Población
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conapo	Consejo Nacional de Población
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
Conofam	Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DIRMP	Desarrollo Integral y Reinserción de Migrantes Poblanos
FAM	Fondo de Apoyo a Migrantes
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano de Seguro Social
INAPAM	Instituto Nacional para Personas Adultas Mayores
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INM	Instituto Nacional de Migración
INTEGRA	Apoyo en efectivo para proyectos productivos
IPAM	Instituto Poblano Asistencia al Migrante
ITM	Instituto Tamaulipeco para los Migrantes
LDNNACDMX	Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGP	Ley General de Población
LGTP	Ley General sobre Trata de Personas
LM	Ley de Migración de 2011
LRPC	Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OPI	Oficiales de Protección a la infancia
PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PEM	Programa Especial de Migración 2014-2018
PIMSA	Programa de Investigación sobre Migración y Salud
Probem	Programa Binacional de Educación Migrante
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SIPINNA	Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
SP	Sistema de Protección Social en Salud
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UC	Universidad de California
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UTEP	Universidad de Texas en El Paso



RESUMEN EJECUTIVO

Como parte del proyecto de *Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de población migrante mexicana*, este reporte hace una valoración de la normatividad vigente y de los programas y acciones relativos a la migración de retorno a nivel federal y estatal. Para la investigación estatal, al igual que en el resto del proyecto se trabajó con las entidades de Baja California, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. De manera transversal se hace énfasis en la población de niñas, niños y adolescentes (NNA) de retorno como uno de los grupos específicos que se debe atender de manera prioritaria. Además, se presta atención a la dimensión histórica de la migración de retorno en los diferentes procesos migratorios (normativos y programáticos).

Respecto a la normatividad federal actual se concluye que contiene propuestas conceptuales y definiciones muy generales e imprecisas acerca de la migración mexicana de retorno. Ello no permite la plena identificación de los distintos grupos de migrantes y sus familias que regresan al país con propósitos de residencia. De hecho, el entendimiento normativo en torno al retorno se centra fuertemente en los mexicanos que son devueltos a México por la autoridad de otro país, en esencia de Estados Unidos, como resultado de un proceso de deportación bajo uno u otro matiz jurídico. En términos generales, se apuntaría una fragmentación en los ordenamientos acerca de la migración de retorno. La entrada al país, principalmente relacionada con acciones de control y registro del ingreso se regulan en la Ley de Migración y, la atención de demandas específicas en el momento de llegada al país, en la Ley de Población y su reglamentación.

Está ausente en la normatividad federal una perspectiva específica para atender a migrantes que retornan al país después de años de residencia en el exterior, con poco o nulo vínculo con su comunidad de origen. Aspecto que no permite distinguir a estas personas y sus familias de otros migrantes que son retornados por la autoridad de otro país luego de su intento de ingresar de manera irregular la mismo.

Así, la normatividad federal vigente sobre la migración de retorno quedó rezagada respecto a los avances nacionales en la materia de migración internacional, lo cual limita el enfoque integral previsto en los principios de la Ley de Migración, lo cual impide el desarrollo de una política integral y coherente entre el retorno y el resto de los procesos migratorios que concurren en el país. No obstante, la reforma al artículo

84 de la Ley General de Población del 19 de mayo de 2014 avanzó en la inclusión de derechos específicos para migrantes “repatriados”, en el que se refiere en esencia a aquellos mexicanos que regresaron al país de manera forzada por la acción de una autoridad migratoria extranjera.

A nivel de las entidades federativas consideramos que el avance es desigual entre las mismas. Existen aquellas con legislaciones aprobadas y políticas en curso organizadas e institucionalizadas (como Jalisco, Zacatecas, Michoacán, Oaxaca, Guanajuato y Sonora), otras con iniciativas en sus Congresos (como Nuevo León y Puebla) y/o solo con programas dedicados a gestionar los recursos de los programas federales y hasta entidades donde no se muestra ningún avance normativo ni institucional al respecto (como Baja California Sur y Sinaloa). En los Estados, al igual que a nivel federal, es clara la falta de una visión integral de la migración internacional que incluya al retorno en relación con el resto de las dinámicas migratorias, con la diferencia que en las entidades federativas el acento está puesto en la emigración mexicana, sea en la relación con la comunidad radicada en el exterior, el uso de las remesas o los migrantes retornados y sus familias.

En el aspecto institucional, no existe una entidad coordinadora a nivel federal, con competencia intersectorial para la ejecución de políticas, programas y acciones hacia la migración de retorno, que contemplen los diferentes subgrupos de ésta y coordine la colaboración con los gobiernos estatales e incluso municipales para la atención y seguimiento de la población migrante de retorno, en los lugares de asentamiento. En este sentido, el Programa Especial de Migración 2014 - 2018, fue un instrumento programático derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que buscó orientar de manera integral la política migratoria del Estado Mexicano; no obstante, no generó una institución especializada y estuvo condicionada a la voluntad política gubernamental. Dentro de la multiplicidad de políticas y acciones articuladas desde lo federal se destacan el acceso a la identidad nacional, el registro de actos civiles, el acceso a los servicios de educación y salud, la obtención de capacitación laboral, el reconocimiento de habilidades y destrezas para el empleo y el otorgamiento de créditos para la vivienda y de financiamientos para proyectos productivos.

Las particularidades del desarrollo institucional a nivel estatal crean retos a las posibles propuestas de coordinación e institucionalización. En primer lugar, existe una variedad amplia de formas de gestión de la migración de retorno en los diferentes estados: está Chihuahua con un órgano independiente y especializado en la coordinación y la gestión sobre la protección y la atención a migrantes (el Consejo Estatal de Atención a Migrantes) y está el Estado de México donde la coordinación y la creación de programas se hace por medio de la Coordinación de Asuntos Internacionales que depende de la Unidad de Apoyo de la Administración General que a su vez depende de la Secretaría de Finanzas. En segundo lugar, se debe considerar que en un mismo estado existen confusiones y tensiones en los límites de competencia y de

conurrencia de las instituciones involucradas en esta materia. Así, por ejemplo, Baja California faculta tanto a la Dirección de Atención al Migrante (que es parte de la Secretaría General de Gobierno) como a un posible Consejo de Protección al Migrante (que involucra a la autoridad, a la comunidad y a la sociedad civil) en la protección y la promoción de los derechos de la población, sin que queden claras sus competencias y sus concurrencias.

En términos de política pública hacia el retorno, ésta se caracteriza también por una dispersión de esfuerzos institucionales, que obviamente han implicado recursos presupuestales y humanos que, no necesariamente, han podido abonar en la atención integral de migrantes retornados. La política focalizada en la recepción visibiliza la vulnerabilidad de las personas retornadas en el contexto a donde llegan, pero no contribuye a una visión de mediano y largo plazo de la migración internacional en México.

En el rubro programático, algunos estados analizados crearon ciertas prácticas originales que valdría la pena reproducir en las otras entidades. Entre ellos se encuentran programas específicos para migrantes de retorno como los el proyecto de Desarrollo Integral y Reinserción de Migrantes Poblanos (DIRMP) con una amplia gama de asistencias prácticas y de la vida cotidiana que incluye: orientación y apoyo económico para transporte terrestre desde la frontera; información de comedores comunitarios; excepciones y descuentos en el pago de inscripciones y registros de S.A. de C.V.; hospedaje y alimentación de emergencia; subsidio para compra de vivienda y bancarización. Además, se generaron programas novedosos para los mexicanos en el exterior como el de acceso al seguro social norteamericano del Gobierno del Estado de Michoacán para los emigrantes michoacanos, lo cual implica el ingreso a la economía legal en Estados Unidos y los derechos que esto resulta. Por último, se debe resaltar que tanto a nivel federal como a nivel estatal, están ausentes los mecanismos de evaluación y de fiscalización.

1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década, la normatividad y la política migratoria en México, tuvieron importantes cambios y procesos de actualización, que permitieron al menos a nivel de las normas y de los presupuestos generales de los programas y acciones de la política migratoria, poner al migrante como sujeto de derechos, con independencia de su situación migratoria. Con ello, se logró avanzar en la armonización de la normatividad nacional con diversos tratados internacionales y acuerdos relativos a la movilidad y a la protección internacional de personas, que, desde años anteriores, el gobierno de México firmó y ratificó.¹⁷ Sin embargo, el camino es aún largo para que la visión política plasmada en la normatividad se cumpla a cabalidad en la gestión gubernamental de las diferentes instancias que atienden a los todos los grupos de migrantes internacionales que concurren en México, en particular, a los mexicanos de retorno y sus familias.

Entre los cambios normativos importantes destacarían la publicación de la Ley de Migración de 2011 (LM) y su Reglamento de 2012; la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de 2011 (LRPC) y su Reglamento de 2012; la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la Ley General sobre Trata de Personas de 2012 y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014 (LGDNNA). La formalización de los derechos de las personas migrantes a nivel de Ley significó la transformación del paradigma restrictivo y nacionalista que sobre migración internacional y en particular sobre los extranjeros, había dominado en la norma mexicana por más de un siglo. Esto implica que la migración internacional se puso en el centro del debate político desde una perspectiva de derechos humanos y se reforzaron los mecanismos de protección del ser humano en detrimento de lecturas alarmistas de la seguridad nacional.

A esos cambios normativos le acompañó la modificación estructural tanto en el aparato de coordinación como en los canales y en los espacios de participación de actores no gubernamentales. Como parte de esta modificación se crearon tres instituciones en 2012: la Unidad de Política Migratoria, el Consejo

¹⁷ En este sentido, el Estado mexicano ha ratificado todos los instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en los que se reconoce el derecho a la migración y de las personas migrantes. Desde la perspectiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013), se menciona que México ha manifestado que consciente de la necesidad de establecer un enfoque integral respecto a la migración internacional, su política nacional y externa en la materia se ha basado en los principios de: a) no criminalización del migrante, sin importar su situación migratoria, b) las políticas migratorias deben ser supeditadas a los estándares de derechos humanos universalmente reconocidos; c) la universalidad y respeto a los derechos humanos, independientemente de la condición migratoria de la persona; y d) la responsabilidad compartida, por medio de lo cual los países de origen, tránsito y de destino deben trabajar conjuntamente para atender de manera integral los retos que impone el fenómeno migratorio.

de Política Migratoria y el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. En 2014, con la publicación del Programa Especial de Migración, se lograron importantes avances hacia la integración de políticas sobre migración internacional en la agenda nacional y hacia la creación de espacios para la construcción de acuerdos transversales y multisectoriales en esta materia.

Entonces la pregunta clave es, ¿de qué forma esta serie de cambios políticos, normativos, y estructurales consideraron las especificidades de la migración de retorno para atender de manera adecuada sus necesidades? Sostenemos, que a nivel federal la normatividad respecto a la migración de retorno quedó rezagada respecto a los avances nacionales en la materia y que esta situación limita el enfoque integral previsto en los principios de la Ley de Migración. Así, la normatividad federal vigente sobre el retorno de mexicanos, visto como repatriación, quedó anclado en la Ley General de Población y, solo algunos artículos relacionados con el registro de entrada y control migratorio en los puestos fronterizos, que inciden en la propia entrada y recepción de los migrantes retornados, se inscriben en la Ley de Migración. Lo anterior significó que en la norma el retorno de mexicanos se separó del resto de los procesos de migración internacional. Así, la norma fue incapaz de atender de manera adecuada las demandas y complejidades de los procesos de retorno de mexicanos y sus familias en la última década. Más aún, se sostiene que a diferencia del período de 1926 a 1947, la normatividad mexicana desde 1974 relegó a la migración de retorno a una posición secundaria en sus políticas migratorias. No obstante, la reforma al artículo 84 de la Ley General de Población del 19 de mayo de 2014 avanzó en la inclusión de derechos específicos para migrantes “repatriados”, en el que se refiere en esencia a aquellos mexicanos que regresaron al país de manera forzada por la acción de una autoridad migratoria extranjera.

A nivel de las entidades federativas consideramos que el avance es desigual entre las mismas. Existen aquellas con legislaciones aprobadas y políticas en curso organizadas e institucionalizadas, otras con iniciativas en sus Congresos y/o solo con programas dedicados a gestionar los recursos de los programas federales y hasta entidades donde no se muestra ningún avance al respecto. En los Estados, al igual que a nivel federal, es clara la falta de una visión integral de la migración internacional que incluya al retorno en relación con el resto de las dinámicas migratorias, con la diferencia que en las entidades federativas el acento está puesto en la emigración mexicana, sea en la relación con la comunidad radicada en el exterior, el uso de las remesas o los migrantes retornados y sus familias.

El análisis de la normatividad y la política sobre la migración de retorno en México que se presenta está estructurado en cinco secciones. La primera aborda de manera muy sucinta los antecedentes históricos del tratamiento a la migración de retorno en la normatividad mexicana. La segunda refiere aspectos metodológicos relativos a las definiciones de las poblaciones objeto del trabajo, la selección de las fuentes

de información utilizadas y los ejes de análisis empleados en las diferentes secciones. En la tercera sección se hace una valoración de la normatividad federal vigente en la materia a partir de los ejes analíticos propuestos. En la cuarta sección se analizan los programas y acciones federales relativos a la migración de retorno y en la quinta parte se expone las legislaciones, reglamentos y programas vigentes hacia los migrantes de retorno y sus familias a nivel estatal, centrando el análisis en de los Estados de Baja California, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, entidades seleccionadas para la investigación. A través de las cinco secciones, se hace énfasis en la población de niñas, niños y adolescentes (NNA) de retorno como parte de los grupos específicos a atender de manera prioritaria. Al final, se incluyen algunas reflexiones generales a manera de conclusiones y diversas recomendaciones para mejorar la atención a los migrantes retornados y sus familiares.

Las recomendaciones enunciadas dan cuenta de áreas de oportunidad que podrían considerarse para ser incluidas en las modificaciones y revisiones de las legislaciones federal y de los Estados, así como de sus reglamentos. Estas recomendaciones incluyen aspectos en todas sus dimensiones para la (re)integración de las personas migrantes de retorno; la coordinación y administración entre los diversos actores e instituciones de los gobiernos federal y locales, y de estos con la sociedad civil; la necesidad de homologar acciones, garantizar y hacer efectivo el acceso a los derechos a todos los mexicanos retornados, de igual forma, contar con presupuestos específicos para programas y proyectos que fomenten la (re)inserción de las personas migrantes de retorno y sus familias y la transparencia en el uso y rendición de cuentas de los mismos.

Es importante destacar que este reporte es parte del proyecto de *Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de población migrante mexicana*, que tiene como objetivo general formular una propuesta de política pública multinivel de largo alcance que contribuya a reducir la vulnerabilidad y facilite el retorno y la reinserción/inserción social de la población migrante nacida en México que regresa al país procedente de Estados Unidos y de sus familiares.

En particular, corresponde al trabajo atender las temáticas relacionadas con la Dimensión normativa y política de la migración de retorno, que comprende el análisis crítico de los aspectos normativos (legislativos y otros), estructuras institucionales, políticas, programas y acciones aplicadas hacia los migrantes mexicanos que retornan al país y sus hijos nacidos en Estados Unidos por el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas analizadas como casos de estudios en la investigación. En esta dimensión se abordan los siguientes objetivos específicos del proyecto general:

a) Evaluar el marco normativo e institucional vigente a nivel federal, estatal y local respecto a la repatriación de mexicanos y su reinserción o inserción social, así como de sus hijos menores de edad nacidos fuera de México que los acompañan.

b) Realizar las propuestas de modificaciones pertinentes a la Ley de Migración de México con el objeto de facilitar el retorno y la reinserción o inserción social de migrantes mexicanos y sus familiares, particularmente de sus hijos/hijas menores de edad nacidos en Estados Unidos.

c) Analizar de manera crítica las políticas, programas y acciones que el gobierno federal mexicano ha implementado entre 2007 y 2018 para atender el retorno de migrantes, con especial énfasis en los programas vigentes, las relaciones intergubernamentales con entidades federativas y otros actores institucionales (incluyendo sociedad civil y agencias estadounidenses), y su impacto en la facilitación del retorno y la reinserción o inserción social de los migrantes y sus hijos nacidos fuera del país.

d) Comparar las políticas y las prácticas de atención hacia los migrantes de retorno que han desarrollado entre 2007-2018 las entidades federales de la República mexicana con mayor impacto de la migración de retorno.

e) Analizar el papel y las acciones de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, estatal y local en México, que intervienen en el proceso de retorno de migrantes y su reinserción o inserción social inicial, así como de sus hijos menores de edad nacidos en Estados Unidos.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRATAMIENTO DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN LA NORMATIVIDAD MEXICANA

Ernesto Rodríguez Chávez

Salvador D. Cobo Quintero

Julio C. Díaz Calderón

El análisis propuesto de las transformaciones históricas de la normatividad mexicana sobre la migración de retorno se divide en tres periodos: a) la consolidación del Estado-nación, b) el nacionalismo revolucionario y c) la migración en el debate demográfico post revolucionario.

CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN

Este periodo va desde la independencia de México hasta el inicio de la Revolución mexicana y se caracteriza por la ausencia del retorno de mexicanos en los debates de las leyes sobre migración internacional en el país. Por tanto, solo podemos analizar las implicaciones que otras leyes federales pudieran tener en el retorno de migrantes mexicanos. Por ejemplo, la Orden de prohibición para clasificar a los ciudadanos mexicanos de 1822, permite la libre movilización de los mexicanos en el territorio nacional sin importar su origen u otra distinción, con ello, los migrantes mexicanos no tenían impedimentos de movilidad desde su punto de entrada hasta su punto de destino en el territorio nacional.

Otro punto importante es que en este periodo se generaron normas legales para restringir la inmigración y la emigración, entre ellos, el Decreto de Gobierno: Extranjería y Nacionalidad de 1854. En el artículo 1 de este Decreto se consideraban extranjeros, entre otros, a los nacidos (de mexicanos) fuera del territorio mexicano sin hacer un procedimiento de naturalización, a los ausentes de la República por más de diez años sin pedir permiso y a las mujeres que se casaran con un extranjero. Puntos que restringen de facto la posibilidad de retorno como mexicano a diversas personas emigrantes que, aunque habían nacido en México, pasaban a ser extranjeras por alguna de las situaciones señaladas en ese artículo.

Dos momentos centrales para la migración de retorno en esta época se dan por cambios estructurales nacionales e internacionales. En primer lugar, los Tratados del 2 de febrero de 1848, del 30 de noviembre de 1853 y del 27 de septiembre de 1882 modificaron las fronteras mexicanas con Estados Unidos y obligaron al gobierno a generar políticas de asimilación y de reubicación de los mexicanos que decidieran entrar al pacto nacional y desplazarse al territorio que quedaba como nacional. El segundo punto se refiere a una regulación de la expatriación en el derecho internacional que es reconocida en la normatividad nacional. Ambos puntos fueron incluidos en la Ley de extranjería y naturalización de 1886, en su artículo 1 y en el capítulo II, respectivamente.

Posteriormente, una serie de enfermedades graves, como la peste bubónica, el cólera y la tuberculosis, generaron grandes restricciones a la inmigración bajo el argumento de la salubridad y de la seguridad nacional (sobre todo por su impacto en el gasto público). En ese contexto surgen las primeras medidas para migrantes retornados que inician con la Ley de Inmigración de 1908. Esta Ley estableció que, a todos los pasajeros que ingresaran por puertos marítimos (fracción I del artículo 12), como por vía terrestre (fracción II del artículo 34), se les solicitara: nombre y apellido, sexo, edad, estado civil, nacionalidad, raza, oficio u ocupación, grado de instrucción, última residencia en el extranjero, puerto de embarque y punto de final de destino en el país. Además, se hace un fuerte énfasis a lo largo del texto de las medidas de protección, de canalización y de prevención de las enfermedades infecciosas. En particular, el artículo 17 hace explícitas ciertas medidas para los mexicanos que retornan por puertos marítimos con alguna enfermedad transmisible y establecen procesos de canalización y tratamiento.

EL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO

El periodo revolucionario cubre la década de 1920 y la primera mitad de la de 1930. Durante este tiempo coinciden dos etapas que los historiadores de la migración de retorno de mexicanos consideran que se caracterizan por un movimiento masivo de personas de retorno y donde la respuesta oficial fue importante, 1921-1923 y 1929-1933 (Alanís, 2003: 402). En el contexto normativo, surgen dos Leyes de Migración en esos años, la de 1926 y la de 1930, mismas que sientan las bases para la codificación del retorno en México.¹⁸ Desde una perspectiva general, la Ley de Migración de 1926 surge de una evaluación doble, por un lado se reconoce “que la migración extranjera a nuestro territorio puede constituir un factor poderosísimo para el progreso de la nación” (INM, 2002: 123), mientras por otra parte, advierte que “para que esto sea, es

¹⁸ Durante este periodo, gran cantidad de mexicanos retornaron desde Estados Unidos como resultado de la Gran Depresión de 1929, con lo cual se colocó el tema como asunto público (Alanís, 2005). Se estima que regresaron al país aproximadamente 400,000 mexicanos. El gobierno de la época inició trabajos para la atención del regreso con un conjunto de acciones que buscaban el ofrecimiento de empleo y reasentamientos en algunos estados del país (Carreras, 1974).

indispensable que el Poder público esté en posibilidad de seleccionar los inmigrantes y de excluir a los individuos que, por su moralidad, su índole, su educación, sus costumbres y demás circunstancias personales, no sean elementos indeseables o constituyan un peligro de degeneración física para .nuestra raza, de depresión moral para nuestro pueblo o de disolución para nuestras instituciones políticas” (INM, 2002: 123). La evaluación anterior lleva al gobierno a una política de restricción y de selección de la inmigración y de la emigración sin precedentes (con sus consecuencias indirectas al retorno).

Par. 2 La Ley de 1926 es sucinta en los puntos expresos para el retorno; no obstante, abundan los ejemplos en los que se regula y se limita la entrada o la salida de personas sin distinción entre extranjeros y mexicanos. Así, hay artículos como el Artículo 14 que establece que: “Es obligatorio, para todo extranjero o mexicano que entre o salga del país, proveerse de una Tarjeta Individual de Identificación de acuerdo con los requisitos exigidos en el Reglamento”. En cambio, existe un artículo, el 71, el cual marca un precedente sobre puntos específicos para retornados: “La falta de tarjeta de identificación establece la presunción de que el emigrante no cumplió los requisitos determinados en esta Ley, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que a los mexicanos se les preste la protección del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, a que tiene derecho, si comprueban su nacionalidad”. Es precisamente este punto el que deja claro que la identificación y la instauración de vías institucionales para proveerla son puntos importantes para permitir el retorno.

La Ley de 1930 amplía las restricciones a la inmigración, pero a la par genera múltiples mecanismos para promover una inmigración selectiva. Así, aparte de las restricciones compartidas para la entrada o la salida de México que comparten nacionales y extranjeros, habrá múltiples espacios donde los beneficios a los inmigrantes se extenderán a los mexicanos. Un ejemplo de esto último es el artículo 65 que establece que “los ascendientes, descendientes o hermanos menores de los mexicanos por naturalización, o de los extranjeros no nacionalizados, que hayan residido en México más de cinco años”, podrán inmigrar sin los limitantes de la Ley “siempre que unos y otros tengan bienes bastantes, a juicio de la misma Secretaría, para sostener a los parientes cuya inmigración se pretenda”. De manera explícita, la Ley de 1930 contempló lo siguiente para los retornados: “Artículo 82. La Secretaría de Gobernación facilitará la repatriación de nuestros emigrantes, con preferencia, en igualdad de circunstancias, a la inmigración extranjera cuando se trate de fomentar ésta bajo auspicios oficiales”.

Particularmente, el gobierno emprendió acciones que buscaban atender a los migrantes repatriados. Las instancias de Gobernación y del Comité Nacional de Repatriación, que lo conformaban particulares y funcionarios públicos en 1932, avanzaron en un programa para establecer colonias agrícolas, primero en el

sur y luego en el norte del país (Alanís, 2005).¹⁹ En este periodo destaca “el compromiso oficial y las distintas medidas para apoyar el retorno como parte de la política nacionalista de colonización y de protección de nacionales en el exterior” (Alanís, 2003: 402). No obstante, las Leyes reflejaron un consenso idealista de las ventajas del migrante de retorno para el desarrollo y la colonización del país (Alanís, 2003: 404), que contrasta con la realidad de la aplicación de las normas. Al respecto, Alanís concluye que “los gobiernos de México no tuvieron interés ni pusieron atención en el retorno de nacionales cuando este movimiento de población no fue masivo ni intempestivo. En general, la actitud que mostraron fue la de no querer hacer nada en esa materia; tuvieron reservas para promover el regreso e ignoraron las solicitudes de retorno que sus nacionales enviaban desde Estados Unidos; únicamente hicieron gastos moderados y los más indispensables para auxiliar el retorno en casos urgentes” (Alanís, 2003: 403). Además, la acción política se caracterizó “por su negativa a apoyar la repatriación (retorno) con dinero, tierra u otros incentivos, y el reconocimiento de que podía hacer poco por reencauzar ese flujo migratorio” (Alanís, 2003: 403-04).

LA MIGRACIÓN EN EL DEBATE DEMOGRÁFICO POSTREVOLUCIONARIO

El periodo revolucionario A partir de 1936, la legislación migratoria será incluida en una categoría más amplia que se conocerá como Ley General de Población. Las Leyes Generales de Población de 1936, 1947 y 1974 muestran una lectura regida por preocupaciones demográficas en el tema migratorio. No obstante, en el rubro del retorno, las Leyes de 1936 y de 1947 afianzan los desarrollos del periodo anterior. Más aún, profundizan en el retorno mediante la figura de la repatriación y se construyen políticas particulares para la promoción del retorno, la fácil reinserción de los retornados y el aprovechamiento de las habilidades que desarrollaron en el extranjero.

circunstancias, a la inmigración extranjera cuando se trate de fomentar ésta bajo auspicios oficiales”. De manera particular, al observar las cartas de motivos de ambas Leyes se observa un cambio significativo, mientras la Ley de 1936 tiene una intención de subordinación de la migración a lo demográfico y de colocarlo en el mismo plano que la demografía, el turismo y la identificación personal, la Ley de 1947 parte de lo migratorio para luego modelar lo demográfico. Lo anterior también se induce a partir de la forma en que se concatenan las materias a lo largo del texto legal. Sin embargo, es cierto que lo demográfico en ambas Leyes quedó bien estipulado (artículo 1º en Ley de 1936 y artículo 2º en la Ley de 1947) en un carácter extenso

¹⁹ Se previó instalar a los migrantes repatriados en Guerrero, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Baja California, Coahuila, Veracruz y Oaxaca. Para mayores detalles, (Alanís, 2005).

que desborda los límites de la migración y que se ubica en el intento por entender a la población mexicana y a la extranjera en el territorio nacional.

Como se aseveró al inicio de esta sección, ambas Leyes en su artículo 6º estipulan la importancia de la promoción del retorno de una manera amplia que permitiera reinsertarlos a la población nacional en lugares estratégicos y que tomara en cuenta los conocimientos y las prácticas desarrolladas en el extranjero que fueran benéficas para el proyecto económico nacional, sobre todo en el plano de las industrias agrícolas y de la transformación de materias primas. Sin embargo, existe un cambio, la Ley de 1947 elimina parte del texto del artículo 6º de la Ley 1936, el cual contempla dotar a los repatriados con “los elementos necesarios para convertirlos en factores de producción”. La importancia de este viraje radica en las prerrogativas a las que se compromete el gobierno con esta población de retorno en materia de reinserción laboral, entre ellas se encuentran los artículos 38 y 39 de la Ley de 1936:

“Artículo 38. Se promoverá la adquisición de tierras, maquinaria, útiles, aperos, elementos de trabajo, y refacciones y semillas para el establecimiento y acomodo de los contingentes que proporcionen los repatriados-agricultores.

Artículo 39. Igualmente se promoverá la adquisición de la maquinaria, útiles de trabajo, instrumentos, etc., y el otorgamiento de las refacciones necesarias cuando se trate de la acomodación de repatriados que hayan de dedicarse a industrias, talleres o cualesquiera actividades diversas de la producción agrícola.”

Uno de los elementos cruciales de estas dos leyes es su codificación del retorno en conceptos y políticas acotadas. Respecto a los conceptos, la Ley de 1936 establecía en su artículo 69 que “Los nacionales que vuelven al país después de radicar por lo menos un año en el extranjero, se considerarán como repatriados”, mientras que la Ley de 1947 estipulaba en su artículo 89 que “Se consideran como repatriados los nacionales que vuelvan al país después de radicar por lo menos seis meses en el extranjero”. Lo anterior permite matizar que pese a que en la Ley de 1947 se pierden importantes apoyos para los retornados en función del cambio en el artículo 6º, también se amplía la categoría de los que pueden ser considerados como repatriados y que pueden acceder a sus beneficios. De manera puntual, la Ley de 1947 desarrolla tres rubros: 1) los mecanismos de identificación de los retornados, 2) el registro de los retornados y 3) mecanismos de reunificación familiar

La Ley de Población de 1974 se analizará en los siguientes apartados como parte de la normatividad vigente para la migración mexicana de retorno. No obstante, existen cambios fundamentales en esta Ley de 1974 a partir de la Ley de Migración de 2011. En particular, con la Ley de Migración se derogan casi todos

los rubros sustantivos en materia migratoria de la Ley de Población de 1974, con excepción de la emigración y de la repatriación.

3. DEFINICIONES, SELECCIÓN DE FUENTES DE INFORMACIÓN Y EJES DE ANÁLISIS

Ernesto Rodríguez Chávez

Salvador D. Cobo Quintero

Julio C. Díaz Calderón

Al igual que en el proyecto general “Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de población migrante mexicana”, para todo el análisis realizado en este texto respecto a la normativa y a la política hacia los migrantes mexicanos de retorno y sus familias se define a la población mexicana que regresa al país en sus diferentes modalidades a partir de dos criterios esenciales: la forma y el tiempo. El criterio de la forma se refiere a la manera en que se produce el retorno, mismo que puede ser condicionado por disposición de una autoridad extranjera o producirse por los propios medios del migrante, al margen de los factores que motiven el regreso a vivir en México. El criterio de tiempo refiere al periodo mínimo de estancia en el exterior requerido para que una persona sea considerada para ciertos programas de apoyo a la reinserción y reintegración de la población migrante retornada, puede ser un año que es el criterio considerado en el proyecto u otro periodo que se decida para la aplicación de ciertas políticas.

Ese segundo criterio excluye a parte de los migrantes mexicanos que regresan al país de manera forzada como resultado de un proceso de expulsión por la autoridad de otro país, quienes no llegaron a residir en dicho país por el tiempo mínimo requerido y que por lo general fueron detenidos en su intento de entrar de manera irregular a ese país, parte de los cuales pasan un tiempo detenidos en centro migratorios o en cárceles con una condena. No obstante, todas las personas que regresan al país como consecuencia de la acción de una autoridad extranjera también deberá ser objeto de ciertas políticas y acciones de los gobiernos federal y estatales, pero no necesariamente beneficiario de todos los programas y acciones que pueden aplicar a una persona retornada luego de residir un año o más en el exterior.

Personas mexicanas retornadas. Población nacida en México que regresa a vivir al país y sus familiares. Incluye tres grupos: a) personas mexicanas retornadas por medios propios, b) personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país y c) personas menores de 18 años de edad

nacidas en el exterior de padre o madre mexicanos que llega a residir a México como consecuencia del regreso de alguno de sus padres.

a) **Personas mexicanas retornadas por medios propios.** Población nacida en México que regresa al país por medios propios con el fin de establecerse luego de residir un año o más en el exterior, sin importar la causa o motivo del retorno, sea como consecuencia de su situación económica en el exterior, del retorno de algún familiar inmediato por la autoridad migratoria o por cualquier otra razón propia o de un familiar.

b) **Personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país.** Población nacida en México que regresa a México de manera forzada como consecuencia de un acto de expulsión de la autoridad migratoria de otro país. En lo esencial provenientes de Estados Unidos, sea bajo un procedimiento de expulsión por orden judicial (*Removal*) o por un proceso administrativo expedito de retorno (*Return*) que no pasan por una corte. Se divide en dos grupos los de menos de un año y de un año o más de residencia en el exterior.

- **Personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país con un año o más de estancia en el exterior.** Personas que fueron detenidas por no poseer la documentación migratoria requerida para su legal estancia en ese país o por cometer algún delito y que posteriormente son sancionadas y expulsadas por las autoridades migratorias de ese país, en algunos casos revocando su residencia temporal o permanente y sin importar la cantidad de años viviendo en dicho país o la tenencia de cónyuge o hijos con ciudadanía o residencia legal en el país que los expulsa.

- **Personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país con menos de un año en el exterior.** Población nacida en México que en su mayoría son personas detenidas al intentar ingresar a Estados Unidos u otro país sin la documentación migratoria requerida y que son regresados a México de manera forzada bajo algún acuerdo de repatriación con el gobierno de México o no.

c) **Personas menores de 18 años de edad nacidos en el exterior de padre o madre mexicanos que llega a residir a México como consecuencia del regreso de alguno de sus padres.** Población que es niña, niño o adolescente nacida en Estados Unidos u otro país, que llega a residir a México como resultado del retorno de alguno de su madre o padre, ya sea por medios propios o a consecuencia de la expulsión de la autoridad migratoria de otro país. En su mayoría nunca han vivido en México y algunos no hablan bien el idioma español.

Cuadro 1. Tipología de personas mexicanas retornadas

Personas mexicanas retornadas	Personas mexicanas retornadas por medios propios con un año o más de estancia en el exterior		acceso a ciertos programas
	Personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país	Con un año o más de estancia en el exterior	
		Con menos de un año de estancia en el exterior	
	Personas menores de 18 años de edad nacidas en Estados Unidos u otro país, que llegaron a residir a México como resultado del retorno de alguno de sus padres		

Fuente: Elaboración propia.

Las legislaciones nacionales y estatales presentan definiciones muy limitadas y diferentes acerca de la migración de retorno en México, lo que dificulta la plena identificación de los distintos grupos de personas migrantes y sus familias que regresan al país con propósitos de residencia por medios propios o como resultado de la expulsión de la autoridad migratoria de otro país. Como se discutirá más adelante en este texto, la importancia de definir e identificar adecuadamente a la población de retorno y sus diferentes subgrupos, radica en permitir que las estrategias, programas, acciones y presupuestos específicos proyectados para su atención respondan a las necesidades particulares de cada grupo de personas retornadas, potencializando su efectividad para su acceso a derechos durante el proceso de recepción, de inserción inicial y de re-integración social en México.

Para la valoración realizada sobre la normatividad federal vigente sobre migración de retorno, por su contenido se ha considerado indispensable analizar las siguientes normas: Ley de Migración, Ley General de Población, Ley de Nacionalidad, Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes y sus respectivos reglamentos, así como la norma más operativa de organización y funcionamiento de la Secretaría de Gobernación (Segob) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Ver cuadro 1.

Cuadro 2. Normatividad relevante relativa a la migración de retorno en México

Normatividad	Fecha de publicación	Fecha última modificación
Ley de Migración	25 de mayo de 2011	12 de julio de 2018
Reglamento de la Ley de Migración	28 de septiembre de 2012	23 de mayo de 2014
Ley General de Población	7 de enero de 1974	12 de julio de 2018
Reglamento de la Ley de Población	14 de abril de 2000	28 de septiembre de 2012
Ley de Nacionalidad	23 de enero de 1998	23 de abril de 2012
Reglamento de la Ley de Nacionalidad	17 de junio de 2009	25 de noviembre de 2013
Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes	4 de diciembre de 2014	20 de junio de 2018
Reglamento de la Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes	2 de diciembre de 2015	---
Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación	2 de abril de 2013	25 de septiembre de 2015
Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores	8 de enero de 2009	30 de septiembre de 2013

Fuente: Elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación

Además de estas leyes consideradas primarias para el presente estudio, a través de consultas en el motor de búsqueda de la página web de la Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>), se pudo identificar diversas normas federales consideradas secundarias para este análisis y que no se incluyeron por cuestiones de tiempo y espacio, pero que no dejan de ser importantes y que se deben de tener presentes para estudios posteriores más detallados. Leyes que abarcan temas diversos como, trata y atención a víctimas de este delito, asistencia social, navegación y comercio, aduana y presupuesto y egreso federal. La búsqueda se realizó bajo las palabras “repatriado”, “repatriados”, “deportado”, “deportados” y “retorno AND migración”. En el Anexo I se encuentra el listado de estas leyes consideradas secundarias y su contenido respecto a la migración de retorno.

El análisis realizado sobre las normas federales y estatales vigentes relativas a la migración de retorno busca posicionarse en el ámbito de lo político y de lo social y no en el análisis jurídico en sí. Se resalta que las relaciones de las normas con la migración de retorno son diversas y se puede clasificar en tres aspectos: 1) por su especificidad en la materia, como la Ley de Migración y su reglamento, 2) por su objeto de atención, como los flujos y los movimientos de población, entre las que se encuentran la Ley de Población y su reglamento o 3) por organizar las competencias gubernamentales y la operación de las instituciones facultadas para la atención de la población migrante, como el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para el ejercicio de valoración de la normatividad vigente, tanto federal como estatal, se toman cuatro ejes de análisis que se consideran indispensables para entender la dimensión sociopolítica del retorno de mexicanos que se refleja en la normatividad y poder avanzar en la elaboración de propuestas para su mejora atendiendo al contexto actual. Los ejes considerados son: a) definiciones, b) etapas de atención: llegada, recepción, inserción e integración, c) atención a grupos específicos y/o vulnerables e d) instituciones y actores involucrados. Finalmente, la valoración crítica a partir de los ejes de análisis permitirá, en la última sección del texto, avanzar en la formulación de propuestas de mejora en acciones de políticas públicas.

El análisis de la normatividad y la política hacia de la migración en retorno a nivel federal y de las entidades federativas se hace desde un método comparativo en el cual se sistematizan las diversas políticas, programas y acciones de los gobiernos que nos permita la posibilidad de determinar el ejercicio de una política pública. Este ejercicio de sistematización busca crear un conocimiento base sobre la normatividad vigente de las dos órdenes de gobierno mediante la revisión de documentos oficiales de dependencias federales y a manera descriptiva de los Estados de Baja California; Chihuahua; Estado de México; Guanajuato; Michoacán; Nuevo León; Puebla; Sonora y Tamaulipas, las nueve entidades federativas seleccionadas para profundizar en este proyecto, de tal manera que nos pueda ofrecer indicios sobre tendencias en el corpus legal a nivel nacional.

La revisión de las políticas, los programas y las acciones públicas se organizaron en función de las necesidades que se atiende y de las etapas en las que se produce el proceso de retorno.²⁰ En otras palabras, los ejes de atención de la política pública respecto al retorno de migrantes mexicanos se clasifican antes, durante y después de ocurrido el retorno a México. La presentación de la política pública de esta manera, a través de las etapas del proceso de retorno, permite enfatizar los alcances del conjunto de programas y acciones en términos de atención de las necesidades inmediatas o no de la población que regresa al país, por varios motivos.

En esencia, los ejes de análisis que ahí se revisan se centran en el acceso a alimentos, derecho a la identidad y registro de hechos civiles, obtención de vivienda, uso de servicios públicos como de educación y salud, inserción a los mercados de trabajo y otorgamiento de créditos y asesoría técnica para emprendimiento y de proyectos productivos.

Además de los análisis específicos de cada sección, se tomaron en cuenta los resultados de una mesa de diálogo que se realizó el 20 de septiembre en la Ciudad de México. Esta mesa se tituló “Políticas multinivel

²⁰ De manera operativa, el enfoque de política pública aquí contempla a las programas y acciones que se diseñan y ejecutan con el propósito de contribuir a la consecución de objetivos nacionales o de interés superior.

para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familias” y contó con la participación de actores gubernamentales de diferentes instancias y niveles de gobierno.

4. LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN LA NORMATIVIDAD FEDERAL VIGENTE

Ernesto Rodríguez Chávez

Salvador D. Cobo Quintero

Jesús Javier Peña Muñoz

Julio C. Díaz Calderón

La valoración de la normatividad federal vigente se hace de acuerdo a los ejes de análisis antes mencionados como sigue: a) definiciones, b) etapas de atención: llegada, recepción, inserción e integración, c) atención a grupos específicos y/o vulnerables e d) instituciones y actores involucrados.

DEFINICIONES²¹

La Ley de Migración subsume el retorno al tema general de la movilidad y la migración internacional. En esencia, se define al migrante como “el individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación” (Artículo 3). Lo anterior remite al retorno como un evento homogéneo, que no distingue las posibilidades, formas o motivos personales del retorno, ni el tiempo de estancia en el exterior o la relación visitante – migrante o intento de migrar como acto no consumado e interrumpido por la autoridad de otro país. Todos los mexicanos que entran al país, desde la Ley de Migración, están insertos en una categoría global de migrante. Esta omisión de reconocimiento de los migrantes de retorno (sean retornados por una autoridad de otro país -deportados- o por medios propios) versus otras entradas de mexicanos al país, por motivos de turismo u otro, se intenta subsanar con una definición más específica, en el Reglamento de la Ley de Migración al señalar que: “Las definiciones de la política migratoria se verán reflejadas en las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas, emitidas por la Secretaría (Segob), mediante disposiciones administrativas de carácter general publicadas en

²¹ No es propósito aquí realizar un debate desde un enfoque académico, en lugar de ello se busca resaltar el uso o la aproximación conceptual e incluso operativa empleada en la normatividad vigente respecto a la migración de retorno. En este sentido, podemos mencionar que el concepto al que alude la Ley o la normatividad reglamentaria no necesariamente correspondería al avance en el conocimiento en materia o de los consensos académicos. En el caso del retorno en México, no se cuenta con un concepto único, en realidad se cuenta con una variedad de definiciones, muchas de ellas en función de los propósitos de la investigación. Para una revisión general de los elementos conceptuales acerca del retorno migratorio, se recomienda revisar (Conapo, 2015). En las diferentes propuestas de definición del retorno se han enfatizado, entre otros elementos, la temporalidad, lugar de salida y regreso, así como motivos o razones.

el Diario Oficial de la Federación, en los términos de lo dispuesto por la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables” (Artículo 5); es decir, que definiciones como el “retornado” y el “retorno” dependerán de las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas que los utilicen; en particular, la identificación de los retornados recae en la operatividad de las instituciones y acciones que se diseñen para su atención.

En la Ley de Migración no se avanza en una propuesta conceptual, que unifique criterios para otras normatividades secundarias y que facilite la atención del espectro completo de la población de migrantes de retorno. El no reconocimiento del retorno como dimensión particular de la migración internacional debilita el concepto del migrante de la Ley, pues se homogeniza a los sujetos; de tal suerte que se clausura la posibilidad de adelantar acciones que atienden las demandas específicas desde su ingreso al país.

Ahora bien, el artículo 3 de la Ley de Migración contempla, en esta lógica de poca atención a los casos de los mexicanos, al retorno asistido, que es referenciado como el “procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual”. El término obviamente se refiere a la devolución-deportación de extranjeros. En contrasentido, el retorno de mexicanos está atendido en la Ley General de Población (LGP). Esta situación no permite abonar a un entendimiento de la política migratoria de forma integral, pues la normatividad divide los temas de retorno, para los mexicanos en la Ley General de Población y, el retorno de extranjeros desde México, en la Ley de Migración, como si fueran temáticas distantes y, que no tendrían que alinearse en una misma lógica de regulación, por lo menos, en términos del proceso en el que se atienden.

No obstante, lo anterior, en la Ley de Migración se contemplan ideas de retorno asistido para mexicanos, a decir en el “Artículo 21. La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: ... II. Promover conjuntamente con la Secretaría (Segob) la suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros”. El concepto de retorno asistido, al que se alude en la Ley de Migración, debería visualizar una definición operativa que sea útil para las instancias gubernamentales.

Por su lado, la Ley General de Población, artículo 81, habla de los retornados a partir de la definición general de repatriados, que son los “emigrantes nacionales que regresan al país”. Para entender la definición del artículo 81, es necesario remitirse al artículo 77, el cual sostiene que un emigrante es el “mexicano o extranjero que se desplace desde México con la intención de cambiar de residencia o país”. Una de las potencialidades de la definición radica en el reconocimiento que la repatriación de mexicanos podría ocurrir desde cualquier país, no necesariamente desde Estados Unidos. De igual forma permite incluir a todos los mexicanos que son devueltos/deportados por la autoridad migratoria de otro país o por medios propios con

independencia del tiempo de estancia en el país extranjero, pues se trata de la intención no verificada de cambiar de residencia, lo cual podría incluir a cualquier mexicano que regresa al país, situación que se convierte en la propia debilidad de esa definición tan amplia y poco específica.

Por tanto, esa definición de repatriado es ambigua y poco operativa para la aplicación de políticas y programas gubernamentales específicos para atender migrantes mexicanos retornados en sus diferentes modalidades, pues no distingue a la migración que regresa como parte de un proceso de devolución - deportación por parte de la autoridad migratoria de otro país, de la que regresa por medios propios después de un periodo de estancia en otro país por una decisión personal, profesional o por motivos familiares. Los derechos específicos que se exponen en el artículo 84 de la LGP y 216 de su Reglamento para ser atendidos en los lugares destinados para la recepción de mexicanos repatriados, en esencia está referido a los mexicanos a que llegan a México bajo un procedimiento específico de devolución/deportación por la autoridad migratoria de otro país, mismo que ocurre en lugares confinados y separados del resto de los flujos de viajeros.

Tampoco distingue el tiempo del hecho, o sea aquella persona que fue devuelta por una autoridad extranjera por su intento de ingreso irregular a otro país o de quien regresa por sus medios de un viaje exploratorio para su posible cambio de residencia, de aquella persona emigrante que radicó años en otro país y que luego es deportado o regresa por medios propios. Desde nuestra óptica, esta acepción enfatiza además cierto carácter de idealista, en el sentido de que resalta el retorno sólo para los mexicanos que regresan a México. En ocasiones y cada vez más, el retorno de mexicanos involucra el regreso de otros miembros de la unidad doméstica no nacidos en México (hijas, hijos, cónyuge) que en el mismo momento de regreso o en momentos posteriores podrían solicitar su ingreso al país. Población que necesariamente debe ser considerada como objeto de posibles políticas, programas y acciones relacionadas con el retorno de mexicanos, sea por medios propios o de manera forzada por la autoridad migratoria de otro país (deportado).

Retorno, como concepto, aparece solo en el Artículo 214 del Reglamento de la LGP pero para referirse como retorno temporal cuando los mexicanos vienen de visita al país en periodos vacacionales de alta movilidad como semana santa, verano y fin año, y en este sentido el artículo refiere la obligación del INM de coordinar acciones con las dependencias y entidades de los niveles federal, estatal y municipal, para la implementación y desarrollo de programas dirigidos a informar, orientar y proteger a los mexicanos residentes en el exterior durante su estancia en el territorio nacional.

Así, es posible concluir que la normatividad actual contiene propuestas conceptuales y definiciones muy limitadas acerca de la migración mexicana de retorno. Ello no permite, desde nuestra óptica, la plena identificación de los distintos grupos de migrantes y sus familias que regresan al país con propósitos de residencia. De hecho, el entendimiento jurídico en torno al retorno se centra fuertemente en los mexicanos que son devueltos a México por una autoridad exterior, en esencia de Estados Unidos, como resultado de un proceso de deportación bajo uno u otro matiz jurídico.

La escasa conceptualización respondería, por un lado, a que la Ley de Migración se interesa mayormente por la inmigración y la extranjería en México y, por otro lado, porque el retorno, si bien no es una situación de reciente aparición en la dinámica migratoria en México, no ha sido retomada por la agenda jurídica o de normatividad desde las leyes de 1936 y 1947.²² En términos generales, se apuntaría una fragmentación en los ordenamientos acerca de la migración de retorno. La entrada al país, principalmente relacionada con acciones de control y registro del ingreso se circunscriben en la Ley de Migración y, la atención de demandas en el momento de internación al país y de atención de ciertas necesidades inmediatas en la Ley de Población y su reglamentación.

LLEGADA AL PAÍS, RECEPCIÓN, INSERCIÓN E INTEGRACIÓN

En el Reglamento de la Ley General de Población se describe la atención a la población mexicana residente en el exterior, que en el entendido amplio contemplaría a las personas de retorno y a sus familiares. Entre otras situaciones, se explicita que se buscarían coordinar acciones de diversas dependencias en todos los niveles, para implementar y desarrollar programas dirigidos a informar, orientar y proteger a las personas mexicanas residentes en el exterior durante su estancia en el territorio nacional (Artículo 214), pero esto refiere al retorno temporal o visita al país que realizan las mexicanas y mexicanos emigrados. No se visualiza de manera explícita la residencia definitiva o prolongada de personas migrantes que regresan al país.

El artículo 215 del mismo Reglamento de la LGP es algo más amplio y pudiera favorecer mejor el retorno, la inserción y reintegración de migrantes mexicanos, aunque su espíritu en el contexto del articulado se refiere en esencia a las visitas a México de las y los paisanos. Indica que se “instrumentarán acciones de difusión y orientación que coadyuven a que el ingreso, estancia y salida de emigrantes mexicanos

²² Alarcón (2016) subraya que el anuncio oficial del inicio de la recesión económica en Estados Unidos en 2008, generó la preocupación sobre un posible retorno masivo de migrantes mexicanos. A partir de finales de ese año, se inició un seguimiento de la temática por los medios de comunicación. Desde nuestra posición, el retorno de mexicanos tuvo un nuevo impulso en la agenda de investigación académica que no necesariamente se ha visto correspondido en la agenda normativa y política.

del territorio nacional se realice con pleno respeto a sus derechos, la seguridad de sus bienes y personas y el pleno conocimiento de sus obligaciones”. La Segob, “celebrará acuerdos de coordinación de los niveles federal, estatal y municipal, así como con organismos e instituciones públicas y privadas, para dar atención a los emigrantes en los siguientes aspectos: I. Instrumentación de acciones que faciliten y simplifiquen su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional; II. Instrumentación de acciones que protejan su seguridad física y patrimonial, así como el fortalecimiento de la cultura de denuncia cuando se ha sido víctima de alguna falta administrativa o delito, y III. Orientación sobre programas enfocados al desarrollo social”.

Para los mexicanos residentes en el exterior, se prevé su acceso a los sistemas de registro de actos civil, particularmente aquellos relacionados con los nacimientos (Artículo 45 y 46 del Reglamento de la LGP), a través de la amplia red de consulados mexicanos en Estados Unidos y otros países. Los mexicanos que retornaran por sus medios podrían beneficiarse de estas acciones que propician el registro consular, la obtención de documentos de identidad y la inscripción como mexicanos de sus hijos/as nacidos en el exterior, lo cual permitiría mejorar sus procesos de identificación y de entrada al país.

De acuerdo con la Ley de Migración, en su artículo 34 se prevé que la entrada y la salida de personas extranjeras y nacionales del territorio nacional se deberá realizar por los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, y en los horarios establecidos para ello. Situación que aplica por tanto para los emigrantes mexicanos (aunque en la práctica no se cumpla pues parte de estos salen de manera irregular del país por lugares no establecidos para ello) y para los migrantes de retorno, sean aquellos que regresan por medios propios o que son de devueltos/deportados por la autoridad de otro país.

Por su parte en el artículo 36 se menciona que la población mexicana no puede ser privada del derecho de ingreso al país, para ello deberán acreditar la nacionalidad mexicana conforme a los documentos oficiales listados.²³ Y adiciona que en el caso de que la persona no cuente con alguno de los documentos probatorios mencionados, se podrá acreditar la nacionalidad mexicana ante el Instituto Nacional de Migración, mediante cualquier elemento objetivo de convicción que aporte la persona, lo cual se traduce en la práctica en evidencias físicas y preguntas, así como en la firma de una declaración de verdad bajo protesta (artículo 56 del Reglamento de la LM). Tal consideración es la que permite la entrada al país de muchos

²³ Documentos aceptados para comprobar la nacionalidad mexicana (Artículo 36): I. Pasaporte; II. Cédula de Identidad Ciudadana o Cédula de Identidad Personal o su equivalente; III. Copia certificada de Acta de Nacimiento; IV. Matricula Consular; V. Carta de Naturalización o VI. Certificado de Nacionalidad Mexicana. En su caso, podría presentarse credencial para votar con fotografía, expedida por la autoridad nacional o cualquier otro documento expedido por la autoridad en el ejercicio de sus funciones. En la práctica la Cédula de Identidad Ciudadana no se ha implementado y se toma como documento oficial de identidad la credencial para votar del Instituto Nacional Electoral de México. Deberá definirse a futuro si se instrumenta la Cédula de Identidad Ciudadana o se modifica la Ley al respecto.

mexicanos retornados que no cuentan con algún documento de identidad personal. Aspecto de vital importancia sobre todo para migrantes que retornan por al ser devueltos o deportados por la autoridad migratoria de otro país, personas que en su mayoría salieron de manera irregular de México sin documentos de identidad o que lo perdieron y que por estar detenidos no pueden tramitar en los consulados mexicanos en el exterior un documento oficial de identidad al momento de la deportación.

El mismo artículo 36 refiere que en caso de que no se cuente con elementos suficientes para acreditar la nacionalidad mexicana mediante documento oficial o elementos objetivos de convicción, el Instituto Nacional de Migración (INM) podrá determinar el rechazo de la persona. Se subrayaría aquí la vulnerabilidad a que pueden quedar expuestas algunas personas migrantes retornadas que no cumplan la prueba de objetividad solicitada por los agentes migratorios cuando carecen de un documento oficial de identidad. Cabe resaltar que algunas de las personas retornadas que vivieron por años fuera del país y que se mantuvieron distantes de México por diversas razones, pueden no responder a los elementos de objetividad buscados en entrevistas cara a cara por los agentes migratorios cuando no se cuenta con documento mexicano de identidad.

Como se conoce la carencia de un documento oficial de identidad de muchos mexicanos retornados, sobre todo entre los deportados, se convierte en una limitación importante para su reincorporación social y su acceso a diversos servicios y programas específicos de gobierno, independientemente que hayan sido aceptados por la autoridad migratoria mexicana y cuenten con algún papel como repatriado otorgado por el INM al momento de su aceptación en el país. Esta situación rebasa las competencias de la Ley de Migración, pero debería incluir la obligación de la Segob de buscar mecanismos en coordinación con los gobiernos estatales y con el Registro Nacional de Población, para que tener acceso electrónico a los registros civiles de forma tal que se puede autenticar de manera directa la nacionalidad mexicana de la persona y se le pueda dotar de un documento oficial de identidad en el mismo lugar de recepción en México.

La entrega de información, con propósitos administrativos e incluso de recolección de datos estadísticos, en los lugares destinados para el tránsito internacional de personas, prevista en el artículo 51 del Reglamento de la Ley de Migración, no contempla casos en los que personas mexicanas de retorno no presentan documentos oficiales para poder completar la información solicitada o los datos expuestos no pueden ser autenticados. Ello, no permite obtener elementos de certeza acerca de esas personas que ingresan al país o tener un registro especial temporal, lo cual pudiera resolverse si se logra tener mecanismos electrónicos coordinados entre diferentes autoridades que permitan en tiempo real autenticar la identidad de la persona mexicana a su entrada al país como se señaló anteriormente y poder incluso con ello verificar posibles requerimientos legales de esa persona en México.

En ningún articulado de la Ley de Migración se adelantan mecanismos de identificación y recepción para los migrantes retornados, la mención del retorno en la ley sólo se ajusta a las situaciones de deportación de extranjeros por parte de las autoridades migratorias mexicanas. En el caso del proceso de llegada de mexicanos al país, independientemente de la situación en la que se inscriban el regreso, los sistemas de registro operados por las autoridades migratorias de México deberían identificar los casos de los migrantes retornados, ya sea por sus propios medios y, con mayor énfasis para aquellos que regresan después de un proceso de deportación por una autoridad extranjera. En la práctica solo son identificados la gran mayoría de los mexicanos “deportados”, pues son entregados directamente al INM por las autoridades migratorias de Estados Unidos bajo los acuerdos bilaterales vigentes de repatriación segura, ordenada, digna y humana.²⁴

Un aspecto prioritario en el proceso de llegada de los migrantes de retorno se podría referir a la preservación de la unidad doméstica. En los casos en que los migrantes regresen acompañados por familiares en condición de extranjería, ya sea en el mismo momento en que lo hacen el migrantes retornado o en tiempos posteriores, la Ley de Migración busca otorgar la condición de residencia permanente. Sin embargo, la normatividad no alude a las necesarias particularidades de los familiares en condición de extranjería de los migrantes de retorno por deportación de la autoridad migratoria de otro país, quienes podrían enfrentar dificultades para realizar trámites administrativos que posibiliten su ingreso y legal estancia en México, más tratándose de nacionalidades que requieren visa para entrar al territorio nacional.

Como se ha dicho en el apartado anterior es en la Ley General de Población (Artículo 84) y su Reglamento (Artículos 216, 217, 218 y 218bis) es donde se especifican elementos normativos para la atención a la población mexicana retornada bajo el criterio general de mexicanos repatriados con las limitaciones ya mencionadas. Pero como en esencia el articulado sobre repatriados se refiere a los mexicanos retornados bajo un proceso de retorno forzado por la autoridad migratoria de otro país, la recepción y atención inmediata a estos migrantes se desarrolla en el siguiente apartado de grupos vulnerables

En materia de reintegración la población mexicana retornada, igualmente bajo el genérico de repatriados el Reglamento la LGP en su artículo 218bis, señala que:

“La Secretaría [la Segob] celebrará acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, así como con organismos e instituciones públicas y

²⁴ Desde 1998 los gobiernos de los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos Mexicanos, a través de las dependencias competentes, han firmado acuerdos específicos y en distintas modalidades para la repatriación de nacionales mexicanos por puertos específicos para el tránsito internacional de personas en territorio mexicano. Mismos que se reformando y complementando con otros acuerdos en 2004, 2009, 2011, 2012 y 2014.

privadas, para la reintegración de mexicanos repatriados. Dichos acuerdos podrán contener lo siguiente: I. Creación de programas de atención médica; II. Acciones para brindar orientación sobre ofertas de empleo y vivienda, así como programas de reinserción; III. Creación de proyectos de coinversión, para garantizar que los mexicanos repatriados reciban alimentos y albergue en lugares cercanos a los puntos de repatriación; IV. Promover la instauración de albergues para mexicanos repatriados, garantizando un lugar seguro para descanso y aseo, y V. Creación de programas de difusión para informar a los mexicanos indígenas repatriados sobre sus derechos, procurando que esta información se emita en su lengua de origen.”

En todo el tema de la reintegración afecta igualmente la no delimitación de subpoblaciones de retornados con necesidades y características específicas. Se pone en el mismo nivel a migrantes que recién intentan emigrar con aquellos que residieron años o décadas en el exterior y no tienen un hogar o lugar de reasentamiento en el país. Situación que tampoco ayuda para el otorgamiento de ciertos beneficios o apoyos a población que residió durante más tiempo en el exterior o para sus familiares no nacidos en México, sobre todo hijos/as menores de edad que tendrán dificultades concretas para su identificación como mexicanos, para reincorporarse a un sistema escolar diferente al que conocen, acreditación de grados escolares, entre otros temas.

No se habla de la obligatoriedad del Estado de crear fondos específicos para el apoyo al retorno de migrantes y su inserción y reintegración social. Que debería estar expresamente manifiesto desde la Ley.

ATENCIÓN DE GRUPOS ESPECÍFICOS Y/O VULNERABLES



En términos generales, la atención a grupos específicos en la normatividad se divide entre la generalidad todos los migrantes nacionales y extranjeros de la Ley de Migración y el reconocimiento específico de colectivos de migrantes repatriados en la Ley General de Población. En ese sentido, la Ley de Migración contiene artículos que hacen referencia explícita a los grupos vulnerables, por ejemplo, el artículo 71 establece que: “La Secretaría (Segob) creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria”. Al no ser limitativos para determinado grupo de migrantes, pueden servir para el apoyo y la atención de personas migrantes retornadas por cualquier vía y sus familiares, sean que lleguen por medios propios o por la acción de la autoridad migratoria de otro país. En materia de atención de víctima de delito, la Ley de Migración refiere que se buscará atender las denuncias de los

migrantes deportados por medio de convenios con diversas instancias que previenen, persiguen y combaten los delitos en contra de los migrantes.

La LM de 2011 elevó a rango de Ley la existencia de estos grupos de protección de migrantes, que en la práctica son conocidos como Grupos Beta y que están distribuidos en todo el territorio nacional en las regiones de mayor flujo de migración irregular. De hecho, surgieron desde 1989 en la zona norte del país (Tijuana) pero con el objeto de apoyar a los migrantes mexicanos que iban por caminos de difícil acceso de manera irregular hacia Estados Unidos, posteriormente sus funciones y presencia territorial se ampliaron. Hoy tienen un importante papel en la recepción y atención de mexicanos deportados desde Estados Unidos, así como a migrantes extranjeros en tránsito irregular por el país.

De interés fundamental para la atención de los migrantes deportados por autoridades migratorias resulta el Reglamento de la LGP, que refiere directamente a estos “deportados” como mexicanos repatriados. En particular, se buscan medidas y acciones necesarias para su recepción y atención en los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos en México (puertos fronterizos terrestres o aeropuertos) para la repatriación ordenada, digna y segura de connacionales, según los acuerdos bilaterales suscritos con los Estados Unidos. Se menciona que es indispensable la habilitación y la adecuación de espacios para la recepción de migrantes deportados. De manera específica, la Ley contempla dos situaciones:

Artículo 83.- La Secretaría (Segob) estará facultada para coordinar de manera institucional las acciones de atención y reintegración de mexicanos repatriados, poniendo especial énfasis en que sean orientados acerca de las opciones de empleo y vivienda que haya en el lugar del territorio nacional en el que manifiesten su intención de residir.

Artículo 84.- La Secretaría (Segob) en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá suscribir acuerdos interinstitucionales con otros países y organismos internacionales, en materia de repatriación segura, digna y ordenada de mexicanos. Asimismo, la Secretaría vigilará que en los lugares destinados para la recepción de mexicanos repatriados, se respeten los siguientes derechos y se cumpla con los acuerdos internacionales en la materia: I. Acceder a comunicación telefónica; II. Recibir agua y alimentos, un espacio digno, enseres básicos para su aseo personal y atención legal, psicológica y médica; III. Ser informado respecto de los diversos programas y apoyos que puede recibir; IV. No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir el reconocimiento de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas; V. Ser apoyado en el

traslado a su lugar de residencia en México; VI. Que se cuente con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior de la niña, niño o adolescente; VII. Que se cuente con espacios separados para niñas, niños y adolescentes repatriados no acompañados para su alojamiento en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada; VIII. Que en las instalaciones se evite el hacinamiento, y IX. Recibir un trato digno y humano.

Se debe mencionar que el artículo 84 de la LGP se modificó en mayo de 2014 para incluir acciones específicas a nivel de Ley. Previsiones similares ya estaban incluidas en el Reglamento de la LGP en su artículo 216, desde septiembre de 2012, mismo que expresa que: “en la recepción de los migrantes repatriados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas habilitando adecuadamente se debía ofrecer: a) información y orientación de apoyos disponibles en el lugar de recepción, así como en su lugar de origen o residencia en el territorio nacional, b) suministro de agua y una porción de alimentos para cubrir sus necesidades inmediatas, c) comunicación de manera inmediata al Consulado Mexicano en caso de denuncia en contra de autoridades migratorias que realizaron la deportación, e) asistencia médica y psicológica, f) facilidades para realizar llamadas telefónicas con familiares o personas de su confianza en el territorio nacional o en el exterior, g) canalización y traslado hacia albergues, oficinas de gobierno, comedores, estaciones de transporte, entre otros, y h) la entrega al repatriado de una constancia sobre su ingreso”.

Vale la pena subrayar que se reconoce en esta misma normatividad, artículo 217, la necesidad de atender a los mexicanos repatriados que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, los niños o los adolescentes no acompañados, las mujeres, las personas con discapacidad y los adultos mayores. Para lo anterior, se prevé el establecimiento de convenios de colaboración y coordinación con dependencias gubernamentales y de concertación con organizaciones de la sociedad civil. Situación similar es prevista en el artículo 73 de la Ley de Migración.

La base para el diseño de leyes, políticas públicas y estrategias de acción para niñas, niños y adolescentes (NNA) del Estado Mexicano tiene como guía la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada en 1990 por México. Sus cuatro principios fundamentales son: la no discriminación; el interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y de desarrollo; así como la participación infantil.

La Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes (LGDNNA), de conformidad su artículo quinto, considera que son niñas y niños las personas menores de doce años, y son adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Por su parte, La Ley de Migración (LM) considera como niña, niño o adolescente migrante no acompañado a todo migrante nacional o extranjero

menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal.

En 2011 la reforma al artículo cuarto constitucional fomentó la incorporación del interés superior de la niñez en todas las políticas del gobierno mexicano y en las leyes civiles de los Estados. Esto implicó la creación de nuevas políticas y reformas federales afín con los principios del derecho internacional contemporáneo y que superan el tradicional derecho civil donde la familia era considerada la célula básica de la sociedad con carácter impenetrable (Pérez, 2014: 106). Adicionalmente, se reconoce al menor de edad como un agente social portador de derechos superando la imagen de la niñez como algo privado ocultado de lo público y como una etapa que el ser humano debe superar para ser considerado como “completo” (Programa Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes).

La Ley de Migración de 2011 no fue la excepción e incorpora el principio del interés superior del NNA. El principio del interés superior del niño o niña, implica que las sociedades y gobiernos deben de realizar el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables a fin de que esta población pueda ejercer sus derechos a plenitud y alcanzar el mayor bienestar posible. El artículo 89 de la Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes específica, “El principio del interés superior de la niñez será una consideración primordial que se tomará en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos niñas, niños y adolescentes migrantes, en el que se estimarán las posibles repercusiones de la decisión que se tome en cada caso”. Sin embargo, este es un tema aún pendiente por desarrollar en la legislación mexicana pues no está definido “el interés superior de la niñez”, con lo que queda a la interpretación de las diversas autoridades que intervienen en los procesos administrativos con niñas, niños y adolescentes migrantes, como el Sistema DIF y el INM.

El artículo 112 de la Ley de Migración prevé considerar en todo momento el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes para el proceso de atención y reintegración a su núcleo familiar, aspecto que está más desarrollado en la Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes de 2014, en los artículos del 89 al 92, donde se aclara la necesidad de especificar la atención de nacionales, extranjeros y repatriados en contexto de movilidad humana y considera derechos muy específicos aplicables a menores de edad mexicanos devueltos (repatriados) por la autoridad de otro país. Artículo 92. Las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios que involucran a niñas, niños y adolescentes son las siguientes: I. El derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio; II. El derecho a ser informado de sus derechos; III. El derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado; IV. El derecho de la niña, niño y adolescente a ser escuchado y a participar en las diferentes etapas procesales; ... IX. El derecho a que la

decisión que se adopte evalúe el interés superior de la niña, niño y adolescente y esté debidamente fundamentada; X. El derecho a recurrir la decisión ante la autoridad jurisdiccional competente, y XI. El derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad.

El derecho a vivir en familia es reconocido en la normatividad del Estado mexicano (Artículo 13 y del 22 al 35 LGDNNA). En la LGDNNA se establece que los NNA no pueden ser separados de las personas que ejercen la patria potestad o de sus tutores a menos que sea en contra de su interés superior. En el caso de NNA migrantes, se considera el derecho a vivir en familia mientras esto no implique una situación que vaya en contra del interés superior de menor según sea el caso. Aplicando el interés superior al retorno, se debe de considerar si el retorno a México para reunirse con padres deportados está en el mejor interés del menor de edad. Podría ser que en algunos casos, el máximo bienestar del NNA requiere de su permanencia en EUA. Una vez que se ha determinado por las autoridades especializadas que el retorno del NNA a México cumple que el interés superior es cuando se debe comenzar el proceso de retorno asistido.

La LGDNNA instruye directamente a las autoridades federales, estatales, y de la Ciudad de México, a adoptar medidas de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación entre las cuales se incluyen identidad cultural, origen o nacional, y situación migratoria o apátrida. Si bien desde 2010 existe un protocolo de atención a niños, niñas y menores no acompañados, esta Ley amplía la protección, ya que el capítulo dedicado a las niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana incorpora medidas específicas para la protección de derechos y garantías de los migrantes, independientemente de su situación migratoria, acompañados, no acompañados, nacionales, extranjeros o repatriados, así como establece las bases para los procedimientos que las autoridades seguir para cumplir con esta finalidad, subrayando la necesidad de privilegiar los principios de interés superior del menor de edad (Bobes y Pardo, 2016). La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes es un avance importante en cuanto a la protección de la infancia en todas sus dimensiones como es el derecho a la identidad, educación salud y se instituye el involucramiento de instancias como el DIF en la evaluación de condiciones y la atención de los menores migrantes (Bobes y Pardo, 2016: 64).

Al reconocer el interés superior como criterio jurídico imperante en el tratamiento institucional, estas leyes hacen posible reactivar la demanda del derecho al refugio en México y Estados Unidos para NNA migrantes que huyen de contextos de violencia. No obstante, en la práctica, es una garantía a la que acceden muy pocos de niños que vienen huyendo, debido a la carencia de una infraestructura estatal y regional que garantice la exigibilidad del derecho humano (Varela, 2017). Por ejemplo, no todos los albergues para migrantes tienen la capacidad de tener áreas especiales para NNA, así como personal capacitado para

atender a NNA. Es por esto, que la Ley de Migración señala al Sistema DIF como la encargada del resguardo de los NNA migrantes.

La aplicación del interés superior de la niñez en el proceso de retorno implica que las políticas migratorias en México deben considerar cuando una persona o institución tiene que tomar decisiones que repercuten de manera específica en la vida de una persona menor de edad. En estos procesos debe de estar contemplada la participación de personas expertas con facultades para valorar la mejor opción en base al caso específico (Pérez, 2014: 105). La LM toma como referente la edad para definir a la población NNA migrante. No obstante, en cuestión a su participación durante el proceso de toma de decisiones, se reconoce que los factores relacionados con la definición de infancia, como son la madurez y la edad de la responsabilidad penal, están influenciados por factores sociales y culturales o como una condición determinada por la posición que ocupa el niño dentro de la comunidad, más que por su edad. Las edades a las que se supone que una persona alcanza distintos grados de madurez varían enormemente de una sociedad a otra (Amnistía, 2018). Por lo que el principio que se toma en cuenta para las opiniones del niño está relacionado con su madurez, y la edad.

Con esto en mente, durante el proceso de retorno, la estrategia del gobierno debe de tener como eje principal la restitución de los derechos de los NNA en el menor tiempo operable de manera que puedan acceder al mayor bienestar de vida posible. La restitución de derechos busca a lo menos colocar a la población migrante en igualdad de circunstancias con la población NNA no migrante. Por lo menos, ese debe de ser el objetivo básico de los programas de reinserción. Esto lleva implícita la obligación de que, independientemente a las coyunturas políticas, sociales y económicas, deben asignarse todos los recursos posibles para garantizar este desarrollo. Por lo que al estar contemplado en las leyes del gobierno mexicano, obligar a que las políticas públicas den prioridad a los derechos de la niñez. Debe permitir que los derechos de la niñez prevalezcan sobre otros intereses, incluso la unidad familiar si entran en conflicto con aquellos (Cillero, 1998). Para esto, se debe recurrir de ser necesario, en tomar medidas caso por caso ante situaciones conflictivas donde existen otros intereses de terceros de tal manera que el alcance del interés superior del menor de edad se fije según las circunstancias particulares del caso (Pérez, 2014: 107).

INSTITUCIONES Y ACTORES INVOLUCRADOS

En términos de instituciones involucradas en la política migratoria en materia de retorno, desde un enfoque amplio de atención, la Ley de Migración faculta a la Secretaría de Gobernación como la dependencia federal que planea las políticas migratorias en coordinación con las demás entidades de administración pública federal vinculadas con la materia migratoria.²⁵

En el diseño de la política migratoria, se remarca la coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores para promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros (artículo 21 de la Ley de Migración). No obstante, no se explicita los alcances de la coordinación en el sentido de identificar de los puntos comunes de partida y de los grupos que atenderán cada una de las acciones en particular para los migrantes retornados. Según el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores: “Artículo 22. Corresponde a la Dirección General de Protección a mexicanos en el Exterior: ... XVI. Fungir como enlace de la Secretaría con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, respecto a los mexicanos repatriados”.

La intervención de la Segob en materia migratoria es amplia, puesto que se le faculta para dictar y ejecutar o en su caso promover ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para la adecuación de los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, así como la promoción de integración de los grupos marginados al desarrollo nacional. En este caso, las políticas y acciones que decidan para atender a los migrantes retornados en todas sus manifestaciones son parte de las facultades y obligaciones de la Segob, la margen de su instrumentación recaiga sobre alguna de las instituciones dependientes de la Segob o de otras Secretarías.

Para la toma de decisiones en materia de política migratoria, se solicitaría la opinión del Consejo Nacional de Población cuando la formulación de acciones específicas de política requiera elementos de

²⁵ El reglamento de la Ley de Migración, en su artículo 5, expresa que las propuestas de políticas y acciones migratorias que se formulen ante la Segob por otras instituciones, deberán presentarse por escrito y expresar necesidades específicas de los procesos y servicios migratorios, y podrán ser realizadas por los Poderes de la Unión, los gobiernos de las entidades federativas, los gobiernos de los municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, las personas físicas, el sector académico y la sociedad civil organizada. Por su parte, en el Reglamento Interior de la Segob, se atribuye a la Unidad de Política Migratoria, dependiente de la Subsecretaría de Migración, Población y Asunto Religiosos, a través de su Titular, en coordinación con las instancias competentes, la política migratoria del país tomando en consideración los principios establecidos por la Ley de Migración, y en un marco de respeto a los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional. Del mismo modo, se le atribuye, previa consulta con las autoridades competentes, las directrices, las estrategias, los programas y las acciones públicas orientadas a la protección, asistencia e integración de migrantes al retorno a territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, así como en materia de regulación, control y verificación migratoria.

análisis sociodemográfico. Particularmente, se podría suponer una participación para la generación de insumos analíticos y de información estadística para el sustento de las políticas migratorias en México

Ahora bien, el Reglamento Interior de la Segob contempla que la Unidad de Política Migratoria tiene la atribución de “promover y elaborar, previa consulta con las autoridades competentes, directrices, estrategias, programas y acciones públicas orientadas a la protección, asistencia e integración de migrantes al retorno a territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, así como en materia de regulación, control y verificación migratoria” (artículo 21). Y a su vez la Segob y la UPM cuenta con un Consejo consultivo de política migratoria, que permite debatir con los principales sectores involucrados las propuestas de políticas y acciones que se consideren pertinentes.

Este mismo Reglamento atribuye al INM, por medio de la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación, promover y coordinar las acciones operativas para que los mexicanos y extranjeros tengan un trato digno y respetuoso de sus derechos humanos durante su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional, así como proponer la suscripción de acuerdos necesarios para la repatriación segura y ordenada de mexicanos (artículo 85). Se debe resaltar que el INM cuenta con un Consejo Ciudadano, que podrá opinar sobre la ejecución de la política migratoria en curso.

Particularmente, la puesta en marcha de la política migratoria suscrita para la migración de retorno a nivel de la Segob parte del INM, quien deberá trabajar en el diseño, ejecución y evaluación de procedimientos y procesos que garanticen la defensa, y protección de derechos humanos de los migrantes durante su ingreso, tránsito, salida y retorno del territorio nacional; la coordinación de la operación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes creados por la Secretaría; la coordinación y la supervisión de la ejecución de los lineamientos y estrategias necesarias para la prestación de los servicios que brindan los grupos y programas de protección a migrantes y la evaluación de su operación y, finalmente, la suscripción de acuerdos necesarios para el retorno asistido de extranjeros y la repatriación segura y ordenada de mexicanos.

Adicionalmente, el involucramiento de las instituciones que atienden a la migración de retorno se basa en el criterio de las acciones y el grupo en particular que se pretende atender. Así entonces, las instituciones participantes atienden de forma dividida y/o en coordinación, según grupos específicos de población retornada y espacio territorial del proceso. Por ejemplo, para la atención de los niños, las niñas y los adolescentes, se menciona como ya se planteó, que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Estatales DIF y el de la Ciudad de México, proporcionarían la asistencia social y

protección a esta población, en tanto se define su situación personal, todo lo cual se hará en coordinación con el INM.

Por su parte, en la Ley de Migración se encomienda al Instituto Nacional de las Mujeres, realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto Nacional de Migración para “atender la problemática de las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano” (artículo 30).

En términos de consulta, el reglamento de la LGP establece que la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas tendrá que proponer la creación de grupos de trabajo para la atención de asuntos regionales específicos en materia de población y proponer, en su caso, a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en los asuntos de población (artículo 39 del Reglamento de la LGP). El retorno de migrantes mexicanos sería un tema de especial interés para los gobiernos locales particularmente los asuntos relacionado con sus procesos de integración socioeconómica y de inserción a los esquemas de desarrollo económico local.

Con respecto a NNA, los actores y mecanismos de atención están establecidos en las leyes. Con los niños, las niñas y los adolescentes que son puestos a disposición de la autoridad migratoria, entre los que podrían contemplarse a los menores de edad mexicanos deportados por Estados Unidos que son entregados al INM, la normatividad busca garantizar el respeto a sus derechos humanos en el artículo 112 de la Ley de Migración. Además de lo referido a los extranjeros, este artículo estipula en su fracción VI que: “Tratándose de niña, niño o adolescente migrante nacional no acompañado, corresponderá al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, garantizar el eficaz retorno asistido del menor con sus familiares adultos, atendándose en todo momento el interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, en coordinación y coadyuvancia con los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México que corresponda, considerando las causas de su migración: reunificación familiar, en busca de empleo, violencia intrafamiliar, violencia e inseguridad social, entre otras. En la misma lógica, el artículo 29 de la Ley de Migración plantea como responsabilidad y competencia institucional: “Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al de la Ciudad de México, en particular para los menores de edad mexicanos deportados aplica: I. Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección; ... III. Coadyuvar con el Instituto (INM) en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes migrantes ...”.



El mismo artículo 112, fracción IV, prevé, que para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, la participación de personal del INM especializado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, quienes entrevistarán al niño, niña o adolescente en contextos migratorios, ello con el propósito de tener certeza de la identidad, país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.

El INM cuenta con personal capacitado para atender menores de edad en los puntos de repatriación. Son los y las Oficiales de Protección a la infancia (OPI). Los OPIs reciben capacitación de CNDH, COMAR, OIM, UNICEF y ACNUR en temas como derechos humanos, alfabetización emocional, protección internacional (asilo y refugio), atención en crisis, determinación del interés superior de NNA, violencia y abuso, trata y tráfico de personas y equidad de género. Las Delegaciones Federales de cada Estado INM deben de contar con al menos un OPI. Adicionalmente, para los municipios ubicados en las fronteras se tienen contemplado módulos de atención a NNA en conjunto con los Sistemas DIF.

Adicionalmente, en México contamos con el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), creado con base en los mandatos normativos de la Convención de los Derechos del Niño así como, el artículo 1º Constitucional, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (LDNNACDMX). SIPINNA tiene como objetivo principal la alineación, transversalización, diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos de la infancia y adolescencia. SIPINNA establece que las NNA como una población de atención prioritaria; así como la obligación de las autoridades para garantizar su adecuada protección a través de SIPINNA en los en los órganos, entidades, mecanismos, instancias, leyes, normas, políticas, servicios y presupuestos a nivel nacional, local y municipal para respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de las niñas, niños y adolescentes; y reparar el daño ante la vulneración de los mismos (SIPINNA CDMX, 2018). SIPINNA opera a través de un esquema que se replica en los tres niveles de gobierno que reúne a las principales dependencias de gobierno con injerencia en la atención a la infancia y juventud. A nivel federal, en asuntos migratorios participa la SRE, pero no el INM. (Ver cuadro 3).

Cuadro 3. Esquema de niveles de atención de SIPINNA

<p>SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL</p>	<p>a. Poder ejecutivo federal</p> <ul style="list-style-type: none"> I. El Presidente de la República, quien lo presidirá; II. El Secretario de Gobernación; III. El Secretario de Relaciones Exteriores; IV. El Secretario de Hacienda y Crédito Público; V. El Secretario del Desarrollo Social; VI. El Secretario de Educación Pública; VII. El Secretario de Salud; VIII. El Secretario del Trabajo y Previsión Social, y IX. El Titular del Sistema Nacional DIF <p>b. Entidades federativas</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, y</p> <ul style="list-style-type: none"> II. El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. <p>c. Organismos Públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. El Fiscal General de la República; II. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y III. El Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones. D. Representantes de la sociedad civil que serán nombrados por el Sistema, en los términos del reglamento de esta Ley
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en SIPINNA

5. PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES HACIA LOS MIGRANTES DE RETORNO Y SUS FAMILIAS

Salvador D. Cobo Quintero

Ernesto Rodríguez Chávez

Jesús Javier Peña Muñoz

Julio C. Díaz Calderón

En esta sección se hace una valoración crítica de las políticas, programas y acciones públicas en materia de retorno en México. El ejercicio se apoya en documentos oficiales relacionados con programas institucionales, informes de gobierno, guías y programas de trabajo de dependencias gubernamentales que coordinan o ejecutan política pública que atiende a la población migrante de retorno, independientemente de su condición de regreso al país.

Se estructura el análisis en cuatro apartados. En el primero de ellos se presenta un breve recorrido de la política pública reciente implementada por el gobierno federal, que explícitamente ha buscado atender a la población retornada. Este panorama contemporáneo es un referente de los cambios experimentados en la política en materia de migración de retorno. En el segundo apartado se revisa la estructura institucional, particularmente se detalla la arquitectura gubernamental federal a través de la cual se operan las políticas y acciones en la actualidad. Asimismo, se describe la organización de la política pública en materia de migración de retorno, a partir del Programa Especial de Migración (PEM), que se constituyó en una herramienta programática para toda la política migratoria de México durante el sexenio 2014 -2018. Desde la óptica de retorno, el PEM significó un importante ejercicio que buscó integrar las políticas y acciones públicas en materia de retorno y permitió visualizar a la población migrante de retorno como beneficiaria de política pública. En el tercer apartado, se desarrolla el análisis los programas y acciones del gobierno federal hacia la migración de retorno, a partir de los ejes de análisis de atención y de las etapas en las que se presenta el retorno. Aquí se avanza en delinear algunas propuestas específicas que permitan mejorar la atención de las necesidades y demandas de las personas migrantes retornadas a México.



Ante la posibilidad de que México pactara un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá en la administración de Carlos Salinas de Gortari, el gobierno mexicano tuvo que pagar los costos de tantos años sin una política migratoria (Durand, 2016). Desde la perspectiva de este autor, los mexicanos radicados en el país vecino eran una pieza fundamental en las mesas de negociación. Los ajustes a la política nacional con respecto a sus emigrantes y en consecuencia hacia los que retornaban fueron una suerte de control de daños por el abandono oficial. En épocas pasadas, los migrantes no habían respondido necesariamente en las urnas de votación, sino con su desplazamiento a Estados Unidos. La comunidad mexicana en el exterior tenía una posición contraria a la administración federal en turno debido a su falta de atención en la política pública mexicana (Durand, 2016).

Desde la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994) se avanzó gradualmente en varias líneas de acción que buscaban atender a la emigración mexicana en su conjunto, tanto a la población radicada en el exterior y aquella que regresaba al país, como a las personas que ponían en peligro su vida durante su trayecto hacia el Norte por zonas de difícil acceso. En esta línea se crearon los Grupos Beta Seguridad Fronteriza (1989), el Programa Paisano y la matrícula consular como medio de identificación del migrante. Se modernizó el sistema de aduanas con el semáforo fiscal y se acordó con Estados Unidos la incorporación a su Programa recíproco para el cobro de pensiones alimenticias (URES/RURES), luego UIFSA (por sus siglas en inglés) para la protección a familias de emigrantes abandonadas. Se formó el Programa de Atención a la Comunidad Mexicana en el Exterior (PCME) (1990) y se aprobó la Ley de no pérdida de la nacionalidad mexicana (1998) y el derecho al voto en el exterior.

En el caso particular del Grupo Beta, se inició como una corporación de protección que agrupaba a elementos policiales con fines de acompañamiento, de orientación y de defensa de los derechos humanos de emigrantes mexicanos en la zona de la frontera norte del país, dada su condición de vulnerabilidad. La misión de los Grupos Beta radicó en la protección de la seguridad y del apoyo en situaciones de apuros o de peligro de los migrantes. “Los Grupos Beta de Protección a Migrantes son grupos no armados ... [que llevan] a cabo las siguientes acciones de apoyo a los migrantes: I. Rescate y Salvamento: mediante labores de búsqueda y auxilio de migrantes extraviados o en situaciones de riesgo, en coordinación con las instituciones y dependencias competentes en la materia; II. Ayuda Humanitaria: al brindar a los migrantes primeros auxilios y en caso de necesidad urgente traslado a hospitales, así como durante sus recorridos para la localización de migrantes en situación de riesgo, agua y una porción de alimentos para cubrir sus necesidades inmediatas; III. Asesoría Legal: al canalizar las quejas y denuncias de los migrantes ante la Comisión Nacional

de los Derechos Humanos cuando se hayan vulnerado sus derechos humanos; ante el Ministerio Público cuando sean víctimas o testigos de conductas posiblemente constitutivas de delito o ante las instancias competentes en materia de fiscalización de los servidores públicos; IV. Orientación: al informar a los migrantes sobre los riesgos que enfrentan durante su viaje y dar a conocer los derechos que les asisten en territorio nacional para prevenir abusos en su contra” (Segob, 2012).

Por su parte, “El Programa Paisano tendrá por objeto establecer políticas, estrategias y acciones preventivas, de asistencia y de orientación para asegurar que el ingreso, tránsito y salida de los migrantes mexicanos se lleve a cabo con absoluta garantía de sus derechos, la seguridad de sus bienes y personas y el pleno conocimiento de sus obligaciones” (Segob, 2012). Atiende los problemas asociados al retorno de los migrantes de manera permanente, pero se refuerza durante los periodos de mayor afluencia de mexicanos al territorio nacional como temporadas decembrinas y fiestas patronales. Como una de sus principales líneas de acción se contempló la eliminación de controles aduanales y policiales, como una medida de disminución de abusos y extorsiones en contra de los migrantes al regreso. Se avanzó también en los semáforos aduanales para que se aumentara el ingreso con efectivo de los migrantes (300 dólares en mercancías) y en otorgar facilidades para el ingreso de mercancía con valor excedente (Durand, 2016).

El programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior estableció vínculos con los mexicanos en Estados Unidos y apoyó fuertemente las actividades educativas, culturales, deportivas, en el campo de la salud y de los negocios. Una de las atenciones del programa se concentró en procurar que los estudiantes logaran la revalidación de estudios en el sistema educativo en México. En síntesis, desde los gobiernos de Salinas de Gortari y posteriormente de Zedillo se inició un avance importante en la implementación de una política migratoria que atendería las necesidades de educación y salud de la comunidad mexicana radicada en el exterior. Particularmente, podemos apuntar que una de las principales transformaciones de la política migratoria se ha manifestado en la atención de la población que retornada por las autoridades migratorias de Estados Unidos.

Dado el contexto de indocumentación de la migración mexicana en los Estados Unidos, las deportaciones ha sido una de las demandas de atención imperantes entre la población migrante. Esencialmente, podemos adelantar que en las últimas décadas se ha presentado un mayor involucramiento de las autoridades mexicanas para establecer acuerdos con su contraparte norteamericana, para lograr que el retorno de nacionales, derivado de una deportación, se realice en mejores condiciones y, en condiciones de dignidad. Por su importancia, en el siguiente apartado se presenta una reseña de los cambios más significativos de las políticas y acciones realizadas en términos del retorno, producto de una deportación.

ACCIONES DE REPATRIACIÓN DESDE ESTADOS UNIDOS²⁶



Desde la posición de Caso (2006), los gobiernos de México y Estados Unidos han dedicado largos años de trabajo al ordenamiento del proceso de repatriación. El camino recorrido ha hecho posible el surgimiento de disposiciones específicas para la repatriación. Los arreglos para el regreso de mexicanos han representado avances y han constituido ejemplos para otros sistemas migratorios en el mundo.

Los programas de repatriación han sido producto del vencimiento de resistencias al cambio, puesto han involucrado a gobiernos locales y organismos no gubernamentales. Los mecanismos de repatriación han demandado el equilibrio de fuerzas e intereses de los gobiernos mexicanos y norteamericanos. En los procesos de repatriación se deben cumplir con el debido proceso de ley por parte de las autoridades migratorias y el respeto de las garantías individuales de los retornados. Los procesos de repatriación, en el marco de una política pública, se responsabilicen de cierto modo por la población que retornada, tratando que su ingreso al país sea menos vulnerable (Caso, 2006).

Los arreglos de repatriación tienen una historia reciente. Se gestan en las reuniones del grupo de trabajo sobre migración y asuntos consulares de la Comisión Binacional México - Estados Unidos, que iniciaron en la década de los años ochenta.²⁷ Para la década de los años novena, la comisión binacional contó con un optimismo renovado como resultado del entendimiento entre los poderes ejecutivos de ambos países. El interés de México, en la agenda bilateral sobre migración se enfocó en los temas de violencia fronteriza y al otorgamiento de pases locales para mexicanos residentes en la frontera norte.

La agenda también abordó la necesidad de contar con normas acerca de la repatriación de adultos y menores de edad, de presidiarios y expresidiarios y por establecer procedimientos de notificación de detenciones y arrestos de migrantes indocumentados. Hasta ese entonces no se contaba con arreglos bilaterales de repatriación y el retorno de mexicanos se efectuaba de manera desordenada y son atender el debido proceso de ley (Caso, 2006).

²⁶ Esta sección que pretende una reseña de las acciones en materia de repatriación de mexicanos se basó significativamente en el trabajo de Caso (2006). Cabe destacar aquí también que el término de repatriación es ampliamente utilizado en el lenguaje técnico en materia y, es de uso común en la normatividad migratoria en México.

²⁷ La Comisión Binacional México - Estados Unidos ha sido el mecanismo institucionalizado de diálogo entre ambos países. Ha sido una importante instancia en el que se ha trabajado, entre otros temas, en la agenda bilateral. Si bien en los inicios de la comisión se reconocían los temas de protección del migrante mexicano, no se tenía conciencia clara acerca de la situación de los repatriados, aun cuando los conflictos de violencia fronteriza, de abusos de autoridad y los incidentes que sufrían los mexicanos indocumentados (Caso, 2006).

En la reunión binacional de 1995, ambas naciones reconocían la complejidad que había alcanzado la migración y se urgía un enfoque integral, tomando en cuenta la asimetría económica y, las diversas percepciones sobre el fenómeno migratorio. Los representantes de México expresaban su deseo por avanzar en los acuerdos locales de repatriación ordenada y segura, argumentado que dichos acuerdos debían contemplar como mínimo los elementos: lugar y hora de repatriación, manifiesto de repatriado, definición de autoridades responsables en ambos lados de la frontera y características de los puntos de repatriación. En los diferentes puntos en los que se registraban repatriaciones no había un procedimiento unificado.

El resultado de las negociaciones llevadas a cabo en la reunión antes comentada fue el establecimiento entre autoridades federales en materia migratoria para formalizar y poner en marcha puntos de repatriación a lo largo de la frontera norte.²⁸ Fue durante la administración de Zedillo en que las autoridades mexicanas trabajaron con mayor ahínco para establecer mecanismos de repatriación que realmente dieron una protección a la población repatriada (Caso, 2006).

En materia de retorno fue el diseño y la puesta en marcha del Programa de Repatriación Voluntaria al interior. El grupo de trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, de la comisión binacional, definió los criterios, los procedimientos y las disposiciones que aplicarían para la realización de este tipo de repatriaciones, orientadas al retorno de indocumentados que contaban con reincidencias de cruce en la frontera y, que aceptaran regresar a un punto a su lugar de residencia de manera voluntaria, en lugar de la repatriación a la frontera. Puede decirse que fue durante la segunda mitad de los años noventa en que se dieron los avances más sólidos en materia de protección al migrante al adoptarse medidas para llevar a cabo acciones organizadas de repatriación, de enlace fronterizo y fortalecimiento de los Grupos Beta de protección al migrante.

Desafortunadamente, los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos finiquitaron los arreglos migratorios binacionales, se modificaron los acuerdos avanzados. Estados Unidos asumió una postura radical en la que la migración era vista a partir del enfoque de seguridad nacional. La agenda migratoria para el resto de la administración de Fox se limitó en temas en torno al control migratorio. Los pocos tópicos sobrevivientes fueron los mecanismos de repatriación, seguridad fronteriza y protección al migrante. De hecho, las repatriaciones fueron un importante mecanismo persuasivo para evitar los cruces indocumentados desde México.

²⁸ Se instalaron puntos de repatriación en Baja California, Chihuahua, Coahuila, Sonora y Tamaulipas.

En septiembre de 2003, el gobierno de Estados Unidos estableció un programa de repatriaciones laterales, planeado y ejecutado sin el consentimiento de México. Como parte de las medidas de control fronterizo, consistía en enviar vía aérea a indocumentados a puntos distantes en la frontera norte de México. Las autoridades mexicanas manifestaron, desde antes que iniciaran las repatriaciones laterales, su inconformidad en que éste había sido concebido y, sobre todo, por su naturaleza arbitraria ya que violaba los derechos humanos de los repatriados, todo lo cual significó un retroceso respecto a las experiencias de repatriación ya logradas (Caso, 2006).

Por su parte, las autoridades norteamericanas, justificaron el Programa de Repatriación Lateral con el argumento de mexicanos detenidos en zonas de alto riesgo del desierto de Arizona reintentaban un cruce irregular, por lo que se prefería repatriarlos a zonas distantes respecto a los puntos de cruce que habían utilizado para impedir el reintento de cruce por la misma región y su posible muerte. El programa de Repatriación Lateral provocó también problemas en las localidades de asentamiento o de regreso, las autoridades municipales se vieron rebasada en su capacidad para atender las necesidades más elementales de los repatriados a pesar del esfuerzo para colocarlos en los albergues.

Para 2004, se firmó el Plan de Acción en México y Estados Unidos para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza,²⁹ en el que los procedimientos de repatriación serían revisados, actualizados y se buscaría garantizar el cumplimiento de los acuerdos existente sobre la repatriación segura y ordenada en la frontera en concordancia con el Memorándum de Entendimiento entre el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos y la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre repatriaciones dignas, seguras y ordenada.³⁰

De acuerdo con Caso (2006), en el memorándum se reconoció la necesidad de renegociar los Acuerdos Locales de Repatriación. Era indispensable actualizarlos, reconociendo las peculiaridades de cada

²⁹ Este acuerdo significó un importante esfuerzo para enfocar con mayor claridad las prioridades de protección a las personas emigrantes, aun cuando no se recuperaron los planteamientos de legalización de los emigrantes regulares y de promoción de trabajo temporal, propuestos por el gobierno mexicano en los inicios de la administración de Fox. El Plan de Acción planteaba las siguientes acciones: a) Mejorar los programas de prevención y su divulgación en los medios de comunicación; b) Lucha contra el tráfico y contrabando de las personas; c) Luchar contra la violencia fronteriza; d) Intensificación de acciones públicas para prevenir incursiones de emigrantes en zonas de alto riesgo; e) Asegurar repatriaciones seguras y ordenadas de mexicanos; f) Establecimiento de mecanismos de respuestas coordinadas para atender emergencias fronterizas; g) Exploración de mecanismos en forma conjunta, para la repatriación a sus lugares de origen y h) Fortalecimiento de los mecanismos de consulta entre los funcionarios consulares mexicanos y las autoridades del Departamento de Seguridad Interior.

³⁰ El memorándum de entendimiento establecía los criterios básicos y los principios que permitirían reafirmar y mejorar los procedimientos locales de las dependencias y las agencias participantes para llevar a cabo las repatriaciones. Se partía del principio de voluntariedad, de que la repatriación se llevaría en el marco de seguridad, de humanidad y de dignidad. En el acuerdo se mencionaba también que los funcionarios de Estados Unidos debían abstenerse de esposar o someter a los nacionales repatriados. Se detenían las repatriaciones laterales y que el programa de repatriación al interior operaría sólo en el área de Sonora - Arizona.

punto de internación, las nuevas realidades fronterizas, tanto físicas como administrativas y la dinámica local de ambos lados de la frontera. En términos generales, se decía que las repatriaciones debían realizarse bajo las siguientes normas:

- a) La repatriación de Estados Unidos a México sólo debe hacerse a través del Instituto Nacional de Migración (INM).
- b) La repatriación debe ser exclusivamente por los puntos acordados.
- c) Se establecían lugares y horarios para efectuar la repatriación. En el caso de los menores de edad no acompañados, mujeres solas, embarazos o con infantes y demás poblaciones en condiciones de vulnerabilidad deben realizar en horarios especiales.
- d) Las autoridades norteamericanas autorizadas para llevar a cabo las repatriaciones deben notificar vía telefónica el punto de repatriación con suficiente antelación.³¹

Los acuerdos de repatriación local sentaron bases para llevar a cabo una mejora en la atención de los mexicanos repatriados. En este sentido, se definió un acuerdo modelo de repatriación que tuvo como propósito el establecimiento de procedimientos locales para la repatriación ordenada y segura de nacionales desde Estados Unidos. El Acuerdo Modelo de Repatriación se conformó con 14 artículos dentro de los cuales destacaba la necesidad de establecer los nombres del cargo y las responsabilidades de las autoridades involucradas en la repatriación, el desarrollo de procedimientos locales que garantice un desempeño coordinado binacional, los criterios y condiciones para la notificación voluntaria de repatriados, el establecimiento de los puntos locales de repatriación y recepción con la debida consideración de las capacidades operativa y logísticas.

El gobierno de México, a través del INM, instrumentó en 2004, el Programa Verano 2004 en la región fronteriza de Sonora. El objetivo fue desplegar medidas de protección al emigrante para disminuir los riesgos que conlleva el cruzar la frontera hacia Estados Unidos por la zona desértica Sonora - Arizona. Las acciones de protección al migrante, complementarias a las repatriaciones, consistieron en tareas de búsqueda, rescate, primeros auxilios y salvamento, así como acciones realizadas por el Grupo Beta de Protección al Migrante.

³¹ Otras de las especificidades se relacionaban con la entrega de listados con nombres completos de las personas repatriadas, por parte de las autoridades norteamericanas, incluyendo el sector u distrito donde ocurrió el aseguramiento. Asimismo, se instaba a la preservación de la unidad doméstica y, por lo tanto, se debía evitar la separación de miembros de una sola familia. En los procesos de repatriación no se podían aceptar personas de otras nacionalidades y para el caso de las repatriaciones de excarcelados debían ser supervisadas por las autoridades de procuración de justicia (Caso, 2006).

Dado los resultados positivos obtenidos en el programa de repatriación al interior de 2004, el esfuerzo se repitió y se fortalecieron los principios de respeto a los derechos humanos de los migrantes. Las acciones fueron: a) se construyó un centro de procesamiento en el cuartel general de la Patrulla Fronteriza en Nogales, Arizona b) se mejoraron los procedimientos operativos para que el personal consular mexicano pudiera sostener entrevistas con los mexicanos repatriados y c) se fortaleció la presencia de agentes del INM para verificar la nacionalidad mexicana de las personas repatriadas.

México y Estados Unidos contaban ya con mecanismos confiables de repatriación, que en forma complementaria abarcan desde los principios hasta los procedimientos de operación. Las repatriaciones de Estados Unidos a México han experimentado cambios importantes a través del tiempo, variando de una situación en la cual los indocumentados eran repatriados de manera inapropiada y en estado de indefensión, a otra en la que preexiste un marco normativo y procedimientos que protejan la integridad moral y física de los repatriados.

Para 2006, se realizó una nueva reunión de la Comisión Binacional México - Estados Unidos. Se desarrollaron trabajos en 10 mesas en las cuales se informaron los avances en la cooperación bilateral y se establecieron los compromisos para seguir promoviendo la prosperidad de sus sociedades, así como su mutua seguridad en el marco de las instituciones bilaterales existentes. En materia de repatriaciones, se dieron por concluidas las negociaciones de un modelo de arreglo local para la repatriación de nacionales mexicanos y anunciaron su inicio para abril de ese año (Caso, 2006).

Los procedimientos de repatriación han continuado operando bajo los mismos avances logrados, con algunas mejoras que contribuyen a que los procesos de repatriación de mexicanos se realicen en las mejores condiciones. El esfuerzo del gobierno mexicano se ha acentuado en la atención de los mexicanos, particularmente en la atención de las necesidades básicas en los momentos de recepción, a través de procurar acciones que faciliten el acceso a servicios de comunicación con los familiares, acceso de alimentos, apoyo económico para su traslado a sus lugares de destino en México y de orientación general acerca de programas sociales.

Esencialmente, se puede decir que las repatriaciones de mexicanos indocumentados reflejan diversos desajustes en las relaciones bilaterales de México y Estados Unidos. Si bien los mecanismos de repatriación han evolucionado durante los últimos años, la realidad es que la política de control de la inmigración del gobierno de Estados Unidos ha dominado la solución a los problemas migratorios entre ambos países.



De acuerdo con la Ley de Migración (LM), la política migratoria se define como el conjunto de decisiones estrategias para lograr objetivos relacionados en materia de migración internacional, desde un enfoque integral. Desde la perspectiva como país de origen, tránsito, retorno y destino, la política migratoria toma fundamento en los principios generales y preceptos contenidos en la propia normatividad en materia, en su reglamento de aplicación, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas.

Concretamente, la política que atiende la migración de retorno ha quedado inscrita en la política migratoria, es decir que en las acciones y programas que se han avanzado para la población migrante, aunque habría algunos (programas y acciones) que claramente están dirigidos a los migrantes retornados, como el Programa Paisano y las acciones que se realizan como parte del proceso de recepción, por parte de las autoridades migratorias de México. No obstante, no se cuenta con una instancia especializada en el diseño, implementación y evaluación de la política migratoria para el caso de retorno.

Ciertamente, las dependencias gubernamentales que primordialmente diseñan y ejecutan programas y acciones específicas para la población de retorno serían la Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad de Política Migratoria y el Instituto Nacional de Migración., así como algunas otras dependencias con programas que como parte de su población beneficiaría podría atender a los migrantes retornados, como el caso de los programas de asistencias social que ejecutan las distintas dependencias de la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Trabajo y Secretaría de Economía.

Desde un enfoque integral, la política migratoria atiende a las comunidades de migrantes en el exterior, en una lógica de retorno, suponemos, que las acciones y programas que se realizan en los contextos de destino podrían preparar algunas condiciones y situaciones ante un eventual retorno al país, principalmente por un proceso de deportación. La política migratoria en materia de retorno tendría que avanzar aún más desde una lógica proactiva en los contextos de destino. Para el caso de la población que potencialmente podría regresar al país sería la Secretaría de Relaciones Exteriores, con las acciones que realiza el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y de la red de embajadas y representaciones consulares.

Esencialmente, las dependencias que ejecutan acciones y programas de asistencia social, educativa o de salud, brindan asesoría técnica para el inicio e implementación de proyectos productivos u otorgan apoyos económicos con propósitos variados atienden a la población migrante que ha regresado al país. En otras palabras, los retornados una vez que reinstalados y, según sea el caso, cumpliendo los requisitos

marcados en los programas podrían ser beneficiarios de la política social... De tal suerte que la política de desarrollo social y económico se conecta con la migración de retorno.

De manera integral, los ejes de análisis de interés de las políticas y acciones gubernamentales para los migrantes de retorno, independientemente de su condición y razones del regreso se vinculan con el acceso a la identidad nacional, el registro de actos civiles, acceso a los servicios de educación y salud, obtención de capacitación laboral y reconocimiento de habilidades y destrezas para el empleo, otorgamientos de créditos para la vivienda y de financiamientos para proyectos productivos, entre otros. Suponemos que los programas y acciones propician, de cierto modo, la integración de la población retornada a los procesos de desarrollo socioeconómico.

Particularmente, las políticas públicas para la migración de retorno se contemplan en el Programa Especial de Migración 2014 - 2018 (PEM), el cual es un instrumento programático derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que buscó orientar de manera integral la política migratoria del Estado Mexicano. El PEM se fundamentó legalmente en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación.

El postulado de México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes se sustenta en un conjunto de estrategias que proponen una visión activa en la atención de la población migrante en unos contextos de paz, prosperidad, inclusión y globalmente responsable, con pleno respeto a los derechos humanos.

En el PEM se enfatizan las estrategias de vinculación entre las políticas migratorias y las acciones de desarrollo económico y social en las regiones de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. El PEM establece acciones para promover flujos ordenados, seguros y ágiles; estandarizar los mecanismos y protocolos de control migratorio con respeto a los derechos humanos; fortalecer los mecanismos de repatriación y retorno asistido de migrantes; y modernizar la infraestructura en lugares destinados al tránsito internacional de personas, oficinas de trámites, estaciones migratorias y estancias. Un principio importante incluye la integración y reintegración de los migrantes y de sus familiares.

Esencialmente, la política pública en materia parte del reconocimiento de la vulnerabilidad de los migrantes que regresan al país repatriados o de forma voluntaria. Ante esta vulnerabilidad, el PEM propone fortalecer el acceso a la justicia y la seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos, a través de acciones de protección efectiva, la ampliación de la asistencia consular, el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia, el respeto al debido proceso y la reparación del daño de las personas migrantes y de quienes les asisten.

Como principio de gobierno, México busca garantizar la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, seguridad personal, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio. En particular, las políticas migratorias de retorno que se incluyen en el PEM deben cumplir con las siguientes características

a) Integral. Reconoce la trascendencia y la naturaleza multidimensional de la migración, con visión local, regional, nacional e internacional.

b) De largo plazo. Contribuir a una visión de país que plantee y trabaje estratégicamente, tomando como referente los posibles escenarios de las próximas décadas, en el ámbito nacional pero también en el contexto y las exigencias en el plano internacional.

c) Corresponsable. En el que todos los actores involucrados asuman, con responsabilidad compartida los retos del tema migratorio.

d) Garante en el respeto a los derechos de los migrantes. Armonización de las disposiciones internas y su compromiso con tratados internacionales, para establecer una cultura jurídica y política de ejercicio de derechos, de no discriminación, de protección efectiva y de prevención a las violaciones de sus derechos.

e) Orientada al desarrollo de la comunidad y al bienestar del migrante. Considera el desarrollo de las comunidades de origen, tránsito, destino y retorno, así como las contribuciones de las personas migrantes a la comunidad. Favorece la integración de las personas migrantes en lo social, económico y cultural a partir del aprovechamiento de las habilidades y capacidades adquiridas a lo largo de su vida.

f) Intergeneracional. Generar un vínculo constructivo y solidario del país con las personas migrantes y sus descendientes, sobre todo poniendo en esa perspectiva su compromiso con las generaciones futuras.

g) Perspectiva de género y con otros criterios diferenciados. Transversal ante los desafíos diferenciados de grupos como mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad, entre otros, que requieren de acciones específicamente dirigidas.

h) Seguridad humana. Centrar la política migratoria en la persona, de acuerdo con su circunstancia y previniendo las dificultades que limitan su desarrollo y vulneran sus derechos humanos. La seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de

paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención (ONU, 2012).

i) Participativa. Fortalecimiento de la confianza, legitimidad y consolidación de la política pública a través de la vigilancia y el control social.

j) Coordinada interinstitucionalmente. Establece medios de coordinación efectivos entre los tres órdenes de gobierno y las dependencias y entidades que tienen alguna responsabilidad de atención respecto de la población migrante.



Esta sección pretende un análisis valorativo de las políticas, programas y acciones públicas significativas en materia de migración de retorno. La selección de los ejes de análisis se basó en los principios de la actual política migratoria y en los derechos contenidos en la Ley de Migración.

a) Alimentación. Los programas y acciones en esta línea de atención atienden necesidades inmediatas y no de acceso alimentos básicos.

Ia. En los contextos de destino

No se identificó algún programa o acción específica, por parte del Gobierno Federal, para el acceso a la alimentación de los migrantes en los contextos de destino.

Ila. Durante el proceso de retorno

En esta etapa del proceso de retorno, se cuenta con varios programas y acciones públicas de acceso para alimentos que tienen o podrían tener a los migrantes de retorno:

Ila.1) Programa de comedores comunitarios, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, tiene como propósito el acceso de alimentos en territorios urbanos y rurales en zonas de atención prioritaria. Como parte de la población objetivo se contempla a las personas en situación de vulnerabilidad y pobreza (mujeres violentadas, personas que no cuentan con un empleo o ingreso suficiente, personas migrantes, personas en situación de calle, y otras personas con carencia por acceso a la alimentación). Particularmente, los migrantes podrían acceder al servicio de comedor, en los lugares en los que ocurrió la repatriación. Los comedores difunden y generan hábitos alimenticios saludables, al tiempo que proporcionan alimentos y menús con base en dietas balanceadas, en las que se pueden incluir ingredientes tradicionales y naturales de la región.

Ila.2) Acciones que realiza el Instituto Nacional para Personas Adultas Mayores (INAPAM), que depende de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Se contempla que esta dependencia proporcione, entre otros servicios, alimentos y un lugar para pasar la noche en albergues y residencias diurnas para todas las personas mayores de 60 años que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional. Esta acción podría atender a los migrantes retornados en edades avanzadas.

Ila.3) Acciones de la estrategia “Somos mexicanos”, bajo la coordinación del INM ofrecen a la llegada de los migrantes retornados por una autoridad migratoria de Estados Unidos servicios básicos de

alimentación. El acceso de alimentos se dirige a la población que ha retornado por propios medios o por un proceso de deportación.

Ila.4) Acciones realizadas por el Grupo Beta, dependiente del INM, puesto que ofrece alimentos a los migrantes, independientemente de su condición o nacionalidad. Estas acciones podrían beneficiar a los migrantes retornados en el momento del retorno.

Ila.5) Programa de Repatriación y de Programa de Repatriación al Interior, operado por el INM, ofrece alimentos a la población retornada por la autoridad migratoria de Estados Unidos y a la población que regresa vía aérea al interior del país, después de un proceso de deportación.

Ila.6) Acciones de protección que realizan los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), que atiende a niñas, niños y adolescentes extranjeros y menores de edad mexicanos repatriados de Estados Unidos facilitando, de manera inmediata el acceso de alimentos.

IIIa. Hasta un año después del retorno

La población de retorno instalada en alguna región del país puede acceder a los programas sociales que propicien el acceso a los alimentos. De hecho, no se cuenta con un programa o acción gubernamental que específicamente busque atender a los migrantes retornados.

IIIa.1) Programa de atención a jornaleros agrícolas, operado por la SEDESOL, ofrece, entre otras acciones, apoyos alimenticios en especie a niñas y niños menores de 14 años provenientes de hogares jornaleros que acudan a los comedores instalados por el programa en los campos agrícolas. Si bien el programa no especifica la atención a los migrantes retornados puede atender al colectivo de retornados que se insertó al mercado de trabajo como jornaleros y jornaleras agrícolas, así como a los integrantes de su hogar.

IIIa.2) Programa de comedores comunitarios, de la SEDESOL, podría atender a los migrantes de retorno que se instalan en zonas de atención prioritaria. Este programa de la Secretaría de Desarrollo Social, ya descrito anteriormente, busca ofrecer alimentos básicos a la población instalada en contextos vulnerables.

IIIa.3) Prospera, programa de inclusión social, coordinado por la SEDESOL, atiende a familias que viven en marginación y pobreza extrema, dando prioridad a hogares con integrantes menores de 22 años y mujeres en edad reproductiva. Como parte de sus acciones, entre otras, ofrece a las familias beneficiadas

leche LICONSA y suplementos alimenticios para mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y niños o niñas menores de 5 años; consejería especializada en nutrición.

b) Acceso a la identidad y registro de hechos vitales. El acceso a la identidad de los migrantes, a través de la emisión de pasaporte, matrículas consulares y de registro de hechos vitales son provistos por las representaciones consulares de México en el exterior.

Ib. En los contextos de destino.

El acceso a la identidad de los migrantes, a través de la emisión de pasaporte, matrículas consulares y de registro de hechos vitales son provistos por las representaciones consulares de México en el exterior, que dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Se ha desarrollado un sistema de citas para trámites en embajadas y consulados en el exterior, Mexitel, que permite que los migrantes puedan agendar una cita para la realización de los trámites. Se cuenta con un programa de Consulados sobre ruedas que atiende a la población mexicana, directamente en determinados lugares, a partir de un calendario en el que se establecen los días de atención.

En los lugares de destino, procurar el derecho a la identidad es fundamental para la población de NNA. El derecho a la identidad de NNA está contemplado en la LGDNNA, en el artículo 19. La LGDNNA, indica que desde su nacimiento NNA deben de ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones. En este artículo se especifica que las autoridades de los tres niveles de gobierno deben de colaborar en la acreditación de la identidad en el ámbito de sus respectivas competencias, y deberán colaborar en la búsqueda, localización y obtención de la información necesaria para acreditar o restablecer la identidad de NNA.

La población NNA nacida en Estados Unidos debe de contar con documentos que comprueben tanto su nacionalidad estadounidense y mexicana.³² No es poco común encontrar casos de NNA que no son informados por sus padres si nacieron en Estados Unidos o en México. Por lo que es hasta que son adultos que se enteran al realizar algún trámite que cuentan con una situación migratoria irregular en Estados Unidos. En colaboración con padres o tutores, los obstáculos al derecho a la identidad de los NNA nacidos en EUA deberían de ser solventados en buena medida por medio de programas como el Centro de Información y Asistencia a mexicanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de las

³² Según datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte del 2016, un 33% de las personas repatriadas declaran que sus hijos o hijas menores de edad no tiene ningún documento que compruebe la nacionalidad mexicana.

representaciones consulares de México en Estados Unidos. En otros casos, son los documentos de identidad mexicana los faltantes al no ser registrados los nacimientos en Estados Unidos no son registrados en México. De una población de 550,492 de NNA nacidos en Estados Unidos captada en la Encuesta Intercensal de 2015, 287,367 no cuentan con registro en México (CIE, 2017).

La SRE ya cuenta con algunos programas para preparar a las familias en EUA para una posible deportación a través del Centro de información y Asistencia a mexicanos (CIAM) Un ejemplo es la “bolsa familiar”, que consiste en tener en una bolsa de plástico documentos de identidad y contacto listos y protegidos en caso de una detención y deportación imprevista. Se pide a los padres que incluyan documentos de sus hijos. A través de estos programas se puede invitar a los padres a tramitar documentos de identidad mexicana para sus hijos en Estados Unidos. El CIAM también asiste para tramitar documentos de identidad como actas de nacimiento, poder notarial, pasaporte y credencial de elector.

Los datos con los que contamos sobre el retorno de NNA indican que involucra a familias con estatus migratorios mixtos.³³ En caso de ser deportados, los padres no tienen un plan para dejar a sus hijos al cuidado de alguien de confianza.³⁴ Con esto en mente, la SRE ha puesto especial atención a preparar a las familias mexicanas en Estados Unidos para retornos planeados e imprevistos. En casos en los que la separación familiar se produce cuando un NNA es retenido o trasladado de manera ilícita fuera de territorio nacional en violación de sus derechos y los derechos atribuidos a las personas o instituciones que ejercen la patria potestad- como se ha suscitado en 2018 con las políticas de cero tolerancia promovidas por el gobierno estadounidense- el artículo 25 de la LGDNNA obliga a las autoridades mexicanas, en particular a la SRE y autoridades de las entidades federativas, a coordinar las acciones correspondientes en el marco de sus atribuciones de conformidad con lo dispuesto en tratados internacionales para la localización y restitución de los derechos de los NNA.

IIb. Durante el proceso de retorno.

En esta etapa de retorno, las acciones de identidad y registro de hechos vitales recaen en el Sistema de Registro Civil.

³³ El 31% de las personas repatriadas con más de un año de residencia en Estados Unidos dejaron a un hijo o hija menor de edad en Estados Unidos. El 93% de sus hijos o hijas nació en Estados Unidos (Emif Norte, 2016).

³⁴ Durante 2016, un 32% de las personas mexicanas deportadas reportó no haber dejado a cargo de familiares o amistades a sus hijos e hijas en Estados Unidos (Emif Norte, 2016).

IIb.1) Las acciones del Sistema Nacional para la Solicitud de Actas Foráneas brinda la oportunidad para que las personas migrantes puedan acceder a un documento registrado en el Sistema de Registro Civil, en un lugar diferente al que se realizó el propio registro.

IIb.2) Estrategia “Somos mexicanos”, coordinado por el INM ofrece apoyo para la obtención de la CURP, así como de la constancia de repatriación a la población retornada por una autoridad migratoria.

IIb.3) Programa de Repatriación, operado por el INM, hace una expedición de constancia de repatriación a los mexicanos que fueron deportados por la autoridad migratoria de Estados Unidos, la cual se constituye como un documento de identificación personal durante el proceso de retorno.

IIb. 4) Programa “Amigo mexicano, educación sin fronteras” es en realidad el Programa Educación sin Fronteras³⁵ que forma parte de la Estrategia “Somos mexicanos” desarrollada por la Secretaría de Gobernación e instrumentada por el Instituto Nacional de Migración a partir de marzo de 2014, cuyo objetivo es “brindar a los mexicanos en retorno una atención integral, a través de un modelo interinstitucional y coordinado, para que contribuyan en el corto plazo al desarrollo nacional de México”. La estrategia mediante la participación del gobierno federal, gobiernos locales, iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil busca cumplir este objetivo.

En términos de educación, con el objetivo de “asegurar la movilidad en todo el país de los alumnos que deseen seguir estudiando, desde el preescolar hasta la universidad” se reformaron diversas disposiciones de la Ley General de Educación, especialmente las enunciadas en el Capítulo VI sobre la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos. Con la intención de beneficiar a los estudiantes que cada año regresan a México, las reformas a la ley buscan agilizar la revalidación de los estudios realizados en el extranjero, simplificar la revalidación de profesiones reguladas y las profesiones no reguladas revalidarse de forma casi automática. Asimismo, facilitar el ingreso al Sistema Educativo Nacional a los estudiantes aun cuando carezcan de documentos académicos o de identidad.

Dentro de las acciones propuestas para llevar a cabo esta estrategia, se encuentran el fortalecer en las plazas comunitarias en México y en Estados Unidos las labores del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) ya que la mayoría de las personas retornadas son adultas. Para difundir la información, instalar módulos educativos en los 11 puntos de repatriación de la frontera norte y en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Para los niños y jóvenes que regresan y no dominan el español,

³⁵ <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/educacion-sin-fronteras-100496?idiom=es>

implementar un programa especial. De igual forma, promover un programa para la capacitación y certificación de competencias laborales de los migrantes que retornan.

En este sentido, el Programa “Amigo mexicano, educación sin fronteras” resalta aspectos prácticos relacionados con la educación, regularización de estudios u opciones para continuarlos en México. No obstante, carece de un Reglamento y sus disposiciones pueden no ser realizadas de igual forma en todas las entidades federativas y probablemente menos aún por los gobiernos locales.

IIIb. Hasta un año después del retorno.

En la instalación de los migrantes retornados en el país, las acciones de identidad y de registro de hechos vitales también se inscriben en los esfuerzos realizados por el Sistema de Registro Civil.

IIIb.1) Como ya se comentó, las acciones del Sistema Nacional para la Solicitud de Actas Foráneas facilitan el acceso a documentos registrados en el Sistema de Registro Civil, por ejemplo, un acta de nacimiento, en un lugar diferente al que se realizó el propio registro. También se desarrollan campañas de registro y de actualización de actos civiles, como nacimientos, matrimonios, divorcio y defunciones, para la población migrante.

IIIb.2) El Programa de asignación, adopción y uso de la CURP busca facilitar el acceso a la identidad de la población en general, a través de su inscripción en la base de datos nacional de la Clave Única de Registro Poblacional. Los migrantes retornados pueden inscribirse en el sistema.

c) Acceso a vivienda. Como parte de la atención para la adquisición de una vivienda en México, se han desarrollado acciones que le posibilitan a los migrantes poder acceder a la vivienda en México.

Ic. En los contextos de destino.

En los contextos de destino, en las embajadas y las representaciones consulares se ofrecen orientaciones de los distintos programas y acciones, coordinados por instancias gubernamentales del orden federal que buscan procurar el acceso de vivienda de los migrantes retornados, a través de las gestiones y trámites de familiares y amigos de éstos (migrantes) que residen en el país.

Ic.1) El programa Tu vivienda en México es un esfuerzo de colaboración entre la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), dependiente de la SRE, y de desarrolladores de vivienda para fomentar e impulsar, entre la población

mexicana en el exterior, la adquisición de vivienda en México. Dicho programa permite la compra de una vivienda nueva o usada mediante crédito hipotecario, realizando los pagos del crédito desde el lugar de residencia del cliente.

Ic.2) Se instrumentó el proyecto de vivienda para migrantes Construye en tu tierra, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que está orientado a ayudar a aquellos ciudadanos mexicanos que residen en Estados Unidos a acceder a recursos federales para construir una vivienda en México para sus familiares, a través del método de autoproducción de vivienda. Apoya principalmente a los hogares receptores de remesas que se encuentran en comunidades rurales de muy baja, baja y nivel medio de marginación. Mientras que el beneficiario en México es el responsable de solicitar el subsidio federal y tramitar el crédito, su familiar en Estados Unidos actúa como Aval u obligado solidario de dicho financiamiento, lo que implica que los comprobantes de envíos de remesas se pueden emplear para acreditar la percepción de ingresos.

IIc) Durante el proceso de retorno.

En esta etapa, las acciones se han concentrado en facilitar el acceso a lugares para que las personas migrantes que son retornadas por las autoridades de Estados Unidos puedan pernoctar u hospedarse de manera inmediata.

IIc.1) El programa de repatriación y la estrategia “Somos mexicanos” tiene como uno de sus propósitos facilitar el acceso de los migrantes a lugares, como albergues o casas de estancia, para lograr descansar y/o instalarse en las ciudades en las que ocurrió la repatriación.

IIc.2) Acciones realizadas por los OPI, dependientes del INM, buscan brindar de manera inmediata atender la necesidad de descanso en un espacio seguro de las niñas, niños y adolescentes mexicanos que fueron repatriados por una autoridad migratoria.

IIIc. Hasta un año después del retorno.

En este momento del retorno, los migrantes pueden acceder a los esquemas de financiamiento para la vivienda asociados a prestaciones sociales o, en el caso de los migrantes de bajos ingresos podrían acceder a financiamientos con tasas de interés preferenciales.

IIIc.1) Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal, coordinado por la SEDATU, tiene como fin que la población de bajos ingresos tenga acceso a una vivienda adecuada y digna, a través del

otorgamiento de subsidios para la adquisición de vivienda, ampliación o mejoramiento de la vivienda, adquisición de un lote con servicios básicos o para la autoproducción de vivienda.

- d) Educación.** Los programas y las acciones que se han instrumentado en esta línea de atención pretenden garantizar el acceso a la educación, el incremento de los niveles de educación, la acreditación y revalidación de conocimientos educativos.

Id. En los contextos de destino.

En esta etapa, la atención de demandas educativas se realiza por esfuerzos coordinados de las embajadas y representaciones consulares y la Secretaría de Educación. Esencialmente, se busca incidir en la educación y del incremento de la cultura de la población mexicana en los contextos de destino. Potencialmente, la población beneficiaria de los programas educativos tendría mejores elementos para poder enfrentar un proceso de deportación, según sea el caso, y posteriormente de reintegración socioeconómica en México.

Id.1) Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), implementado por la colaboración de la Secretaría de Educación Pública y los sistemas educativos estatales, el cual ha cubierto la demanda de maestros bilingües que se requieren para atender las necesidades educativas de la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos; asimismo ha fortalecido el conocimiento de la historia, cultura, valores y tradiciones mexicanas en los alumnos de origen mexicano que radican en Estados Unidos; apoyado la comunicación permanente entre profesores estadounidenses y mexicanos con el fin de compartir experiencias en el quehacer educativo; propiciar una experiencia formativa en los maestros mexicanos que permita establecer programas de colaboración educativa que enriquezcan a los escolares mexicanos en ambos países; favorecer el intercambio de ideas, experiencias e información entre los educadores de ambos países; y sensibilizar a los educadores sobre la problemática educativa que debido a los flujos migratorios, comparten México y Estados Unidos.

Id.2). Acciones contenidas en el programa de Plazas comunitarias y educación para adultos hispanoparlantes ofrecen opciones educativas a los mexicanos que viven en Estados Unidos; el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ofrecer a esta población en particular, un modelo de educación denominado Plazas Comunitarias en Estados Unidos, que ofrecen servicios educativos básicos gratuitos: alfabetización en español, educación primaria y secundaria. Adicionalmente, las Plazas Comunitarias ofrecen una amplia gama de servicios educativos que fomentan la continuidad educativa de los educandos. En las Plazas Comunitarias pueden estudiar los migrantes

mexicanos y sus descendientes mayores de 15 años que no sepan leer y escribir o que no hayan terminado la primaria o la secundaria. Una vez que han sido cursados, se puede solicitar la presentación de los exámenes necesarios para acreditar la primaria o la secundaria, según sea el caso.

Id.3) Programa Maestros visitantes de México, coordinado por la SEP y con algunos gobiernos estatales de Estados Unidos, con la intención de contratar maestros mexicanos para atender la demanda de educación de la población mexicana en el sistema educativo

Id.4) Acciones de las ventanillas de orientación educativa son espacios en los consulados mexicanos en Estados Unidos, destinados a la difusión entre los connacionales, de las oportunidades educativas existentes en EUA y en México, a fin de disminuir el rezago educativo en ambos lados de la frontera, para fortalecer los vínculos y su integración con las sociedades en las que interactúan los mexicanos en el exterior.

Id.5) IME - becas es un programa que amplía las oportunidades educativas de los mexicanos en el exterior que busquen cursar educación básica, universitaria o tecnológica, con el propósito de contribuir a elevar los niveles educativos de la población de origen mexicano en Estados Unidos de América. Se facilita el desarrollo académico y profesional de los mexicanos en Estados Unidos, a través de apoyos entregados a instituciones de educación superior a través de una convocatoria que lanza el IME.

IId. En el proceso de retorno.

En esta etapa no se ofrecen servicios educativos a los migrantes de retorno.

III.d. Hasta un año después del retorno.

En la reinstalación de los migrantes de retorno, los programas y acciones se concentran en varios asuntos relacionados con la inserción al sistema educativo nacional, la revalidación de los estudios y el reconocimiento de los conocimientos previos o adquiridos durante la experiencia migratoria.

IIIId.1) Las normas y criterios generales para la revalidación y equivalencias de estudios, así como la acreditación de conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos de forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en la certificación referido a la formación del trabajo, acuerdo número 286, emitido por la SEP, permite a los migrantes de retorno con estudios cursados en Estados Unidos, entre otros, acceder, permanecer y transitar por el sistema educativo nacional, a partir de la revalidación y la equivalencia de estudios, las cuales tendrán validez en toda la República.

La falta de documentación que acredite la nacionalidad mexicana es uno de los principales obstáculos para que los NNA binacionales ejerzan sus derechos. En México es un obstáculo importante para el derecho a la educación de aquellos que llegan con el retorno de sus padres (CIE, 2017). La colaboración entre RENAPO y NAPHSIS para el programa “Soy México” que busca proveer documentos de identidad a NNA binacionales nacidos en Estados Unidos, es un ejemplo del tipo de marco de referencia binacional que se requiere para atender a la población NNA binacional. Esta colaboración tiene como objetivo simplificar la inscripción al registro civil en México y la entrega de actas de nacimiento y CURP (CIE, 2017). Consideramos que falta mayor difusión de este programa ya que es poco conocido y se encuentra en fase piloto. Se debe de continuar con campañas de información en escuelas como se ha venido haciendo desde 2017.

En el proceso de (re) inserción escolar debe aplicarse el interés superior del NNA para que se conceda un trato en base a necesidades específicas de la niñez retornada o nacida en Estados Unidos que llega a México por el retorno de sus padres. Las instituciones que pertenecen al sistema educativo nacional deben adecuar sus requisitos de ingreso y normatividad, para flexibilizar los requisitos solicitados en el proceso de admisión y de revalidación, luego que se ha eliminado por la Secretaría de Educación Pública la apostilla y traducción por perito de documentos escolares. El apoyo en el aprendizaje del español y la intervención psicopedagógica pueden ser fundamentales para reducir el periodo de ajuste y mejorar las oportunidades educativas de los estudiantes binacionales.

III d.2) Prospera, programa de inclusión social, operado por la SEDESOL, cuenta como una de sus vertientes de apoyo para las familias beneficiarias, la entrega de una beca según el grado escolar de los becarios, cuyas edades deben ir de los 6 a los 22 años. En este sentido, los migrantes retornados podrían acceder al apoyo económico para continuar los estudios.

e) Salud. En esta línea de atención, se agrupan la política pública que procura atender el estado de salud de los migrantes retornados, con el propósito de preservación su integridad física.

le. En los contextos de destino.

En esta etapa del proceso, los programas y acciones se han concretado a brindar información acerca de la disponibilidad de servicios médicos que pueden usados por los migrantes, asimismo, se ha ofrecido orientación y asesorías en temas de cuidado de la salud, prevención de violencia doméstica y campañas de sensibilización de los cuidados de salud y de detección de enfermedades.

le.1) Seguro social para trabajadores mexicanos en el extranjero. El Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), a través del programa, busca poner alcance de todas aquellas personas que laboran en Estados

Unidos, la posibilidad de proteger a sus familias en México y a ellos mismos si se encuentran en territorio mexicano. Por medio de un pago anual, se ofrece acceso al sistema de clínicas, hospitales y centros de alta especialidad médica del IMSS.

le.2) Ventanillas de salud operan dentro de los Consulados de México en Estados Unidos de América. Los principales servicios ofrecidos a la población mexicana en Estados Unidos es información sobre prevención de enfermedades y promoción de la salud. Se dirigen principalmente para ofrecer orientaciones en temas prioritarios, como VIH/SIDA, nutrición, obesidad, diabetes, salud de la mujer, salud infantil, salud mental, adicciones, acceso a servicios entre otros. Se aplican vacunas y se hacen detecciones de VIH, índice de masa corporal, niveles de colesterol, glucosa, etc., igualmente se hacen referencias a clínicas comunitarias cuando el servicio que se requiere es más especializado,

le.3) Semana Binacional de Salud es un esfuerzo conjunto de realización de ferias de salud, talleres, capacitaciones y pláticas sobre temas prioritarios de salud, diversos eventos donde se promueve la activación física, se realiza detección oportuna para algunos padecimientos y aplicación de vacunas, etc. También se lleva a cabo el Foro Binacional de Políticas Públicas en Salud y Migración con la participación de organizaciones públicas, civiles, académicas y comunitarias encaminadas la toma de decisiones en salud y migración.

le.4) Programa de repatriación de connacionales enfermos graves permite la atención médica y canalización de los connacionales enfermos a los distintos hospitales o clínicas en nuestro país donde serán atendidos del padecimiento que los aqueja una vez que han sido repatriados por las autoridades correspondientes. También se llevan a cabo acciones de fortalecimiento de canales de coordinación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores, Consulados (Áreas de protección), los Servicios de Salud Estatales y las Instituciones de Salud Federal, que permitan que el connacional al ser repatriado pueda ser atendido oportunamente.

le.5) Programa de Investigación sobre Migración y Salud (PIMSA), coordinado por la Secretaría de Salud otorgar financiamiento a proyectos de investigación sobre salud y migración a través de equipos binacionales de investigación, encaminados a proveer insumos para la toma de decisiones en la materia. Participan la Secretaría de Salud, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de California (UC) en Berkeley, la Universidad de UTEP en El Paso, y la Universidad de Arizona.

lle. *En el proceso de retorno.*

Los migrantes retornados, en esta etapa, pueden recibir orientación acerca de los servicios de salud disponibles, pero particularmente pueden ser atendidos por personal médico, en caso de que sea necesario.

Ile.1) Módulos de Atención Integral de la Salud a connacionales repatriados buscan proporcionar atención y servicios de orientación y consejería a los migrantes mexicanos en el momento que son repatriados, se llevan a cabo consultas médicas, detección oportuna de enfermedades, y referencia a servicios de salud. Se hacen afiliaciones al Seguro Popular. Los Módulos están ubicados en los cruces fronterizos.

Ile.2) Estrategia “Somos mexicanos”, coordinado por el INM, permite a los migrantes poder recibir atención médica.

Ile.3) Acciones de protección de los OPIs para preservar la integridad facilitan el acceso servicios de salud, de niñas, niños y adolescentes mexicanos repatriados.

IIle. Hasta un año después del retorno.

En esta etapa, los migrantes pueden recibir los beneficios de los programas de salud, en general, que pretenden facilitar el acceso a los servicios públicos de salud y de emergencia médica.

IIle.1) Afiliación al sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) se pretende ofrecer servicios de salud que estén inscritas en el sistema de protección social en salud. El principal fin es brindar servicios de salud para la población que no cuente ya alguna cobertura médica. La afiliación al seguro popular posibilita acceso a los servicios de salud, médicos, hospitalarios, farmacéuticos y quirúrgicos.

La salud física y mental de la población de NNA requiere de acciones específicas y diferenciadas de otra población de retorno tal como lo señala el interés superior de la niñez. La LM indica que el DIF estatal está a cargo de la custodia y atención para de NNA mexicanos no acompañados que son retornados por las autoridades de otro país. Los DIF estatales y municipales requieren ampliar sus capacidades y tener espacios exclusivos para atender a NNA de retorno o tránsito. Se debe contar con albergues y oficinas separadas de las de atención para adultos.

f) Empleo. En esta línea de atención se persigue los migrantes retornos puedan acceder a los mercados de trabajo, por medio de orientación de ofertas de empleo y por medio de capacitación para el trabajo. Asimismo, se ha buscado fortalecer el vínculo con las empresas e iniciativas privadas para lograr una mejor inserción de la población retornada en México.

If. *En los contextos de destino.*

No se identificaron acciones o programas gubernamentales que fomenten el empleo de los migrantes en los mercados de trabajo de recepción.

IIf. *Durante el proceso de retorno.*

En esta etapa no se prevén acciones específicas acerca de la inserción de los migrantes retornados.

IIIIf. *Hasta un año después del retorno.*

La población retornada recibe orientación acerca de ofertas de empleo en función de las habilidades y destrezas para el empleo, capacitaciones para el trabajo y apoyos económicos para facilitar su inserción a los mercados de trabajo en México.

IIIIf.1) Servicio Nacional del Empleo. El sistema de Servicio Nacional del Empleo vincula las ofertas de empleo con la población que está en búsqueda de empleo, a través de ofertas públicas, bolsa de trabajo, ferias de empleadores. Asimismo, tiene esquemas de capacitación para el trabajo y de fomento al autoempleo. Potencialmente, la población retornada puede ser beneficiaria del programa.

IIIIf.2) Programa de Empleo Temporal. Este programa otorga apoyos a las personas de 16 años en adelante que tengan una disminución en sus ingresos o en su patrimonio por situaciones económicas adversas o desastres, a cambio de su participación en proyectos del programa, de mejoramiento de la infraestructura urbana o de apoyo asistencial en caso de emergencias.

IIIIf.3) El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) ofrece capacitación para el trabajo y ocupación del tiempo libre, mediante cursos y talleres de oficios, artesanías y artes plásticas que se ofrecen en todos los centros culturales, de capacitación y clubes del INAPAM, asimismo ofrece apoyo para conseguir empleo. Los migrantes retornados en edad avanzada podrían recibir beneficios del programa.

IIIIf.4) Programa de repatriados trabajando, el cual apoya a los solicitantes de empleo que hubieran sido repatriados por algún estado de la frontera norte del país o alguno de los aeropuertos y que manifiesten no tener intenciones de emigrar nuevamente al extranjero y su interés por encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia.

IIIIf.5) “Somos mexicanos” es una estrategia operada por el INM, en su vertiente de empleo ofrece apoyos para lograr una mejor inserción laboral de los migrantes retornados, a través de promover la vinculación de los migrantes retornados con los empleadores y propiciar la capacitación para el trabajo.

g) Otorgamiento de apoyos financieros para proyectos productivos. En esta línea de acción se ha propiciado que los migrantes retornados se vinculen con los mercados de trabajo, a través del emprendimiento de iniciativas propias, de auto empleo o para el inicio de proyectos productivos que les posibiliten contar con ingresos monetarios para la supervivencia y de reproducción de sus unidades domésticas.

lg. En los contextos de destino.

En esta etapa del retorno, los programas y las acciones se concentran en ofrecer orientación para el financiamiento de proyectos productivos y colocación de recursos monetarios o apoyos de organizaciones de migrantes en proyectos productivos en lugares de origen de migrantes en México.

lg.1) Programa 3 x 1, coordinado por la SEDESOL, busca contribuir a la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios, educativos y proyectos productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de migrantes mexicanas y mexicanos en el extranjero. A través de la inversión en proyectos de infraestructura social, para proyectos de servicios comunitarios, proyectos educativos, para equipamiento de escuelas, para mejoramiento de infraestructura escolar. El esquema de financiamiento es 3 x 1; es decir, por cada peso que aporta el Club de Migrantes, el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y el Gobierno Municipal, aportan otro peso (de ahí que el programa lleva por nombre “3 x 1 para Migrantes”), con lo que se obtiene la siguiente mezcla financiera: Club de Migrantes 25%, SEDESOL 25%, Gobierno Estatal 25% y Gobierno Municipal 25%. En caso de que no hubiese aportación estatal y/o municipal, siempre se podrá contar con la aportación federal para el proyecto.

lg.2) Retorno digno es un programa coordinado por la SRE y el Instituto Nacional del Emprendedor, que tiene como propósito que, por medio de los consulados mexicanos en Estados Unidos y Canadá, se conozcan los productos que ofrece el INADEM para que la población que regresan al país pueda acceder a ellos a través de sus diferentes modalidades: a) personas que desean emprender un negocio tengan acceso a la capacitación y b). apoyo financiero necesarios que les permitan integrarse exitosamente a los sectores productivos de México

lg.3) Estrategia de inclusión financiera para migrantes, que es coordinada por Financiera Rural y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que se presenta como una oportunidad para que los migrantes que buscan invertir sus recursos para crear o mejorar proyectos productivos en México (nuevos o que ya estén funcionando). Se otorgan también créditos, apoyo y servicios para fortalecer los proyectos que desees desarrollar en México. Entre los destinos de los créditos están: a) necesidades de capital de

trabajo (adquisición de maquinaria, unidades de transporte, ganado; construcción o adaptación de inmuebles, infraestructura, entre otros.) de activos fijos. y b). requerimientos de liquidez para comercialización o adquisición

IIg. Durante el proceso de retorno.

No se detectaron programas de apoyo financiero para proyectos productivos en esta etapa del retorno.

IIIg. Hasta un año después del retorno.

IIIg.1) Programa de Fomento a la Economía Social, operado por la SEDESOL, contribuye a mejorar el ingreso de personas en situación de pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades y medios de los organismos del sector social de la economía, así como de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas. Los tipos de apoyo son: a) apoyos para impulso productivo, b) apoyos en efectivo para proyectos productivos (INTEGRA), c) apoyos para iniciativas productivas, d) apoyos para el desarrollo productivo y empresarial, e) apoyos para el desarrollo comercial, f) aportaciones en efectivo a instancias para la promoción y fomento de la economía social. Potencialmente, los migrantes de retorno podrían acceder a este programa de apoyos.

IIIg.2) Acciones del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), dependiente de SEDESOL, pretenden fomentar la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo, mediante servicios relacionados con educación, participación social, trabajo y salud. Las vertientes del programa en el otorgamiento de subsidio a Programas para Jóvenes han estimulado por medios de apoyos económicos directos a organizaciones de la sociedad civil y grupos juveniles para implementar diversos proyectos en favor de las y los jóvenes mexicanos. Apoyos económicos directos a instancias estatales de juventud e instituciones públicas de educación superior o media superior para coinvertir en diversos proyectos que beneficien a las y los jóvenes mexicanos, entre los cuales podrían aplicarse a la población retornada.

h) Otros apoyos y servicios de apoyos, orientación y entrega de recursos monetarios a los migrantes retornados. Esta sección está conformada por una serie de programas y acciones dirigidos específicamente para la población migrante de retorno, independientemente de su condición o motivación. Estos programas, por su orientación de apoyo, contribuyen en alguna de las etapas del proceso de retorno y que comprende un conjunto de acciones que faciliten a los propios retornados el acceso a servicios públicos y cumplimiento de derechos.

Ih. *En los contextos de destino.*

Ih.1) Programa Paisano, este conjunto de acciones coordinado por el INM tiene como propósito garantizar que el ingreso, tránsito y salida de nuestros connacionales por territorio mexicano, sea con absoluta garantía de sus derechos, la seguridad de sus bienes y el pleno conocimiento de sus obligaciones. La orientación inicia con la difusión de programas y servicios a los que pueden acceder en los consulados y en las representaciones del INM en el exterior, tales como tramites de pasaporte o matricula consular y apostille de actas de nacimiento, permisos de importación temporal de vehículos, trámites migratorios para acompañantes.

IIh. *Durante el proceso de retorno.*

IIh.1) Programa de asistencia jurídica a mexicanos a través de asesorías legales en los Estados Unidos, que es promovido por la SRE en las representaciones consulares del país. Se pretende fortalecer los esquemas de asistencia jurídica que ofrece el Gobierno de México a mexicanos en los EUA, procurando la protección y respeto de los derechos fundamentales de los connacionales en los Estados Unidos. Los esquemas de asistencia jurídica se brindan a través de abogados, firmas legales y Organizaciones No Gubernamentales, asesoría y representación legal en distintas ramas del derecho estadounidense que atiendan la problemática de protección, principalmente en los siguientes ámbitos: Administrativo, Derechos Humanos, Familiar, Penal, Civil, Laboral y Migratorio.

IIIh. *Hasta un año después del retorno.*

No se detectaron otros apoyos y servicios de apoyos, orientación y entrega de recursos monetarios a los migrantes retornados en esta etapa del retorno.

6. NORMATIVIDAD Y POLÍTICA VIGENTE A NIVEL ESTATAL HACIA LOS MIGRANTES DE RETORNO Y SUS FAMILIAS

Gabriela Zamora Carmona

Luis Eduardo Zavala de Alba

A nivel estatal existen programas que replican modelos y programas federales y están ausentes mecanismos de evaluación. En el análisis a las leyes, sobresale que existen importantes diferencias entre las entidades con respecto a la creación e implementación de legislaciones, mismas que se muestran en el anexo 1. De las 32 entidades federativas:

Siete cuentan con una ley de migración estatal y reglamentos: Aguascalientes, Ciudad de México, San Luis Potosí, Sonora, Jalisco, Oaxaca, Guanajuato. Nueve cuentan solamente leyes relativas a la migración el Estado de México, Michoacán, Durango, Hidalgo, Chihuahua, Tlaxcala, Baja California, Coahuila y Chiapas. Cuatro solo tienen iniciativas de Ley: Nuevo León, Zacatecas, Querétaro y Puebla.

En términos de sólo reglamentos, esto es, sin una Ley se encuentran Aguascalientes, Guerrero, Puebla y Tamaulipas. A diferencia de las anteriores, las entidades federativas que no poseen ni leyes ni reglamentos relativos a la atención de personas migrantes son: Baja California Sur, Campeche, Colima, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán.

Dieciséis cuentan con la definición de quién es migrante en sus leyes o reglamentos; cinco tienen la figura del retorno y sólo dieciséis entidades federativas cuentan con Oficinas, coordinaciones, centros, institutos, direcciones o secretarías esto refleja la poca incidencia en política pública.

Las entidades federativas que han operado dentro de un marco legal por más tiempo han sido Sonora y Durango al aprobar leyes de protección al migrante desde el 2007 y 2008, respectivamente. Para el resto, la ratificación de algún tipo de instrumento normativo dirigido hacia la atención de la población ha sido en los años recientes, en su gran mayoría después del 2015. No obstante, el incremento de iniciativas de leyes y decretos adoptados, al igual que el establecimiento de direcciones u oficinas de atención al migrante, es indicación de que el fenómeno sobresale como tema prioritario en la agenda pública a nivel estatal y federal.

A continuación, se detallan algunos elementos positivos, desaciertos y ausencias de las legislaciones y políticas públicas hacia la población migrante, especialmente de retorno, de los nueve Estados seleccionados para este estudio.

BAJA CALIFORNIA



La legislación estatal la conforma la Ley para la protección de los derechos y apoyo a los migrantes del estado de Baja California y además de esta cuenta con el Programa “Amigo mexicano, educación sin fronteras” que es el Programa Educación sin Fronteras de la Estrategia “Somos mexicanos”.

La Ley publicada en noviembre de 2014 y con una última modificación en septiembre de 2015 es de orden público e interés social y tiene como objeto contribuir con las autoridades federales, en la protección de los derechos de los migrantes que se encuentren en el Estado de Baja California. Corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de las dependencias estatales y a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Consta de nueve capítulos donde se establecen las disposiciones generales; la coadyuvancia en la protección de los derechos de los migrantes; la participación social en los programas de atención a migrantes; los derechos y las obligaciones de los migrantes; la dirección de atención al migrante; el registro estatal de migrantes; las acciones del sistema estatal para el desarrollo integral de la familia; de la protección a migrantes y los transitorios

La primera parte destaca la promoción, respeto, protección, garantía de los derechos humanos conforme los principios del derecho internacional de los derechos humanos. Define a las personas migrantes como “individuo que sale, transita o llega al territorio de una entidad federativa o nación distinta a la de su residencia por cualquier tipo de motivación” (artículo 4). Enfatiza en las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y los adultos mayores como grupos vulnerables y menciona a la Dirección de Atención al Migrante y el Consejo de Protección al Migrante como fundamentales en la protección y promoción de los derechos de estas poblaciones.

El capítulo segundo establece la coadyuvancia en la protección de los derechos de migrantes y sus familias entre el poder ejecutivo del estado, los ayuntamientos con las autoridades migratorias, así como las organizaciones civiles en acciones de protección a migrantes. De igual forma establece que para el

cumplimiento de lo anterior, las autoridades estatales y municipales en coordinación con las autoridades migratorias, la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil constituirán un consejo para la protección de los migrantes y sus familias.

En la tercera parte establece la participación social en los programas de atención a migrantes en la prestación de servicios asistenciales para los migrantes en conjunto con la sociedad civil legalmente constituida. Entre los que se incluyen, asistencia social, de atención prestación de servicios de hospedaje, albergue temporal, atención social, asesoría legal, alimentación, apoyo humanitario, o cualquier otro servicio de apoyo social a migrante. Es decir, de todos aquellos que el estado y los gobiernos locales o están sobrepasados en sus capacidades o no quieren atenderlos y los delegan a las organizaciones de la sociedad civil.

De igual forma, se señalan los derechos y las obligaciones de los migrantes con independencia de su situación migratoria. Entre otros, el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros, reconocidos en la Constitución, así como en los tratados y convenios internacionales firmados por el Estado mexicano. Considera los derechos al acceso de servicios educativos, atención médica prevista por el sector público, la autorización de los actos del estado civil, la expedición de las actas de nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte y, derecho a la procuración e impartición de justicia.

Con relación a la Dirección de Atención al Migrante establece que es adscrita a la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular es designado y removido por el Titular de dicha Secretaría. Dentro de las atribuciones y obligaciones están elaborar acciones, políticas y programas estatales en materia de atención a migrantes; llevar a cabo y operar acciones de enlace entre las autoridades municipales, estatales y federales. Promover la inscripción voluntaria, operar y mantener actualizado el Registro de Migrantes; proponer, promover y participar en programas y campañas de atención a migrantes. Menciona que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, establecerán en su estructura orgánica la Dirección de Atención al Migrante.

El capítulo sexto, respecto al Registro Estatal de Migrantes detalla que estará a cargo de la Dirección de Atención al Migrante, será público y tendrá por objeto la inscripción voluntaria de información por parte de los migrante. De igual forma, se fundamenta en lo dispuesto en la legislación federal en materia de protección de datos personales y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.

En la protección y atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados corresponde al Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia otorgar la estancia y garantizar su protección mientras se resuelva su situación migratoria.

La legislación también destaca en el capítulo octavo la protección a migrantes independientemente de su situación migratoria y su derecho a ser tratados sin discriminación con respeto a sus derechos humanos. Por último, establece las sanciones a los servidores públicos con base en lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

La Ley está centrada en una población migrante “general”, el no tener una definición específica de migrante de retorno deja fuera a una población a cuyos sujetos no se les otorgan derechos, a menos que se recurra a la protección más amplia a partir del principio “pro persona” que conceda esta consideración a partir de la llegada de un lugar de residencia fuera del país de origen, no obstante siendo un principio la claridad de la ley, no incluye a la población en retorno.

La protección alude más a migrantes en situación irregular, excluyendo y dando por sentado que todas las poblaciones migrantes tienen las mismas necesidades, problemáticas y deben ser atendidas de igual forma.

No denota derechos o acciones para la población retornada, menos aún para las familias. Queda un tanto ambiguo en términos de que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, establecerán en su estructura orgánica la Dirección de Atención al Migrante, hecho que en una entidad como Baja California con municipios como Tijuana y Mexicali por donde son retornados miles de connacionales cada año, es imperativa. El no contar con Direcciones de Atención al Migrante por parte de los gobiernos locales vulnera aún más la situación del retorno.

Se trata de una norma que respeta los derechos fundamentales de la persona, por tanto, este es el tipo de responsabilidad que se puede deducir de la aplicación de esta ley. El retorno de mexicanos está atendido sobre todo en la coadyuvancia con las organizaciones de la sociedad civil privilegiando la asistencia humanitaria.

El reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la salud, educación y registro identidad se encuentran presentes en la legislación, pero también obedecen a la concordancia con otras legislaciones federales y compromisos internacionales adquiridos por México. Es importante reiterar los principios constitucionales vigentes de progresividad, por ejemplo, para ampliar la protección de las personas migrantes en retorno.

La Ley faculta a las organizaciones de la sociedad civil para la atención a la población migrante, así como Ejecutivo del Estado, por conducto de las dependencias estatales y a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, en estos últimos no se detalla el qué o cómo de los compromisos. Esto es fundamental la asignación de presupuestos que permitan la coadyuvancia de la sociedad civil en aquellas áreas o atenciones que el estado no puede atender.

La Ley para la protección de los derechos y apoyo a los migrantes del estado de Baja California reúne aspectos positivos como la inscripción voluntaria, la ayuda para la ubicación de familiares. Sin embargo, no cuenta con una definición ampliada del migrante de retorno, carece de un lenguaje de acercamiento basado en derechos humanos y no existe vínculo de oficina de enlace con la sociedad civil, a saber, Casas o albergues, siendo éstas últimas las que responden a la ausencia del Estado.

Siendo la migración en retorno un fenómeno social de relevancia y constante dinamismo no puede solo aplicarse la protección más amplia al migrante, sino que es clave la inclusión del migrante en retorno como una población que debe de ser incluida en la Ley.

Una definición acabada de las competencias, métodos y alcances de la Dirección de Atención al Migrante es fundamental en la búsqueda para definir y gestionar la población en retorno, siendo este un problema público que se ha convertido en un objeto de competencias cada vez más extendido. Además, el Consejo de Protección al Migrante no se propone como un órgano de análisis o propuesta de política pública y cuyo rasgo pudiera orientar a la población en retorno.

La Ley establece los principios de protección de los derechos humanos de las personas migrantes, sin embargo, no se amplía a la protección con alcance y profundidad de las personas migrantes en retorno. Esto puede impactar en la definición de la problemática y la forma en la cual se llega a la formación de una agenda pública en un estado fronterizo. Asimismo, se impacta negativamente en la población en retorno que no alcanza la política gubernamental.

Por último, en la legislación no se contempla el origen sobre la forma en que deben definirse el problema público de las personas migrantes en retorno. Su orientación aplicada y práctica excluye a la población en retorno y no impacta en la solución de un problema que la ley debería contemplar atender. Se trata de conceptos legales aplicados que formulen soluciones de factibilidad práctica para la población en retorno.

CHIHUAHUA



La entidad cuenta con la Ley para la protección y apoyo a los migrantes para el Estado de Chihuahua publicada julio de 2016, la legislación es de orden público e interés social y tiene como objeto proteger y apoyar a los migrantes que se encuentren o transiten por el territorio estatal. En materia de atención y apoyo a migrantes corresponde a la Secretaría General de Gobierno del Estado, y a los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia.

Consta de tres capítulos más los transitorios donde se establecen las disposiciones generales; la participación social y, la instalación del Consejo Estatal de Atención a Migrantes, como un órgano en materia de protección y atención a migrantes

La primera parte plantea como objetivos de la legislación, el establecimiento de políticas públicas en materia de atención y apoyo a migrantes, con especial atención en niños y niñas migrantes y la promoción de los derechos fundamentales. Define en términos de derechos y obligaciones como sujetos de la ley a los migrantes “Las personas de nacionalidad mexicana o extranjera que pretenden internarse a los Estados Unidos de América por el territorio del Estado, o que, habiéndose internado son regresados por el mismo territorio estatal” (artículo 6). Establece que los entes públicos, conformados por los Órganos Constitucionales Autónomos, las dependencias y entidades de gobierno estatal, deben coadyuvarán con el Consejo Estatal de Protección y Atención a Migrantes, en la protección y atención de migrantes.

En la protección y apoyo a los migrantes, determina que los entes públicos, especialmente los ubicados en la zona fronteriza, conforme la disponibilidad presupuestal, difundan mensajes, en medios de comunicación que informen sobre los riesgos y peligros de ingresar de forma irregular a otro país, particularmente los que enfrentan los menores de edad; prestar servicios de asistencia social y promover el retorno voluntario; para facilitar la gestión de trámites relativos al apoyo y protección de los migrantes establecer una línea telefónica gratuita y un portal electrónico para orientación, protección, apoyo, gestión de trámites y quejas de los migrantes.

Asimismo, destaca la necesidad de la promoción a albergues y centros de atención y apoyo a migrantes públicos y privados, así como la colaboración con el Gobierno Federal en la prevención y erradicación del tráfico de migrantes. De igual forma, el fomento por parte de la Secretaría General de Gobierno del Estado en la creación de agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de migrantes.

El capítulo segundo sobre la participación social, destaca la importancia de la participación social en la protección, asistencia y atención de los migrantes, así como la responsabilidad del Estado y sus instituciones en el otorgamiento de incentivos económicos a quienes realicen actividades a favor de los

migrantes y el considerar previsiones presupuestales para la implementación de programas de atención a migrantes. De igual forma, reconoce independientemente de la situación migratoria, los derechos a la procuración e impartición de justicia y hace especial énfasis en los procedimientos aplicables a la niñez migrante destacando el interés superior de las y los niños.

El capítulo tercero establece la instalación del Consejo Estatal de Atención a Migrantes, como “un órgano de consulta en la coordinación, planeación, formulación, ejecución y evaluación de los programas y acciones que se establezcan en materia de protección y atención a migrantes”. El Consejo se integra por actores de las distintas áreas del gobierno estatal que por su hacer se vinculan en la atención y protección de las personas migrantes, así como miembros de la sociedad civil relacionados a esta población. Entre los actores se encuentran, la Secretaría General de Gobierno; el Consejo Estatal de Población; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte; el Registro Civil; la Fiscalía General del Estado; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua (DIF); la Delegación Estatal del Instituto Nacional de Migración; la Delegación Estatal de la Secretaría de Relaciones Exteriores; representantes de cada municipios fronterizos y sociedad civil.

La Ley para la protección y apoyo a los migrantes para el Estado de Chihuahua está centrada en una población migrante “general”, el no tener una definición de migrante de retorno deja fuera a una población a cuyos sujetos no se les otorgan derechos. En cuanto a la protección, alude más a migrantes en situación irregular, excluyendo y dando por sentado que todas las poblaciones migrantes tienen las mismas necesidades, problemáticas y deben ser atendidas de igual forma.

Se percibe una ausencia de derechos o acciones para la población retornada, más aún para las familias de estos. De igual forma, no se destacan Direcciones u oficinas de Atención al Migrante por parte de los gobiernos locales, lo que vulnera aún más la situación del retorno. El retorno de mexicanos al no ser considerado se desatiende su asistencia, y en la práctica, la esta es atendida sobre todo por las organizaciones de la sociedad civil enfocadas a la atención humanitaria.

Los derechos humanos vinculados a derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la salud, educación y registro identidad se encuentran presentes en la legislación, pero también obedecen a la concordancia con otras legislaciones federales y compromisos internacionales adquiridos por México. Trata de una norma que respeta los derechos fundamentales de la persona, por tanto, este es el tipo de responsabilidad que se puede deducir de la aplicación de esta ley.

Destaca la creación de un Consejo Estatal de Atención a Migrantes en el que su conformación de manera explícita involucra a actores de las diferentes dependencias gubernamentales que de manera práctica pueden y deben apoyar a las personas migrantes en situación irregular y a las y los migrantes de retorno de manera particular.

La Ley de Protección y Apoyo a Migrantes para el Estado de Chihuahua presenta una visibilización de los delitos cometidos contra las personas migrantes. No obstante, a pesar de la creación de una Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Cometidos en Contra de las Personas Migrantes, no contemple una fiscalía. Da la impresión de que existe el aparato gubernamental (Consejo Estatal de Protección y Atención a Migrantes) pero no existe una implementación de políticas públicas articuladas entre el Consejo y la sociedad civil organizada.

En el ámbito de la atención a personas migrantes, corresponde al Consejo Estatal de Población (COESPO). Las acciones de atención a migrantes y sus comunidades en el extranjero se enfocan a promover y ejecutar los programas de atención a las comunidades migrantes con el propósito de fortalecer el arraigo el lugar de origen; orientar a los trabajadores mexicanos en el exterior respecto a las instituciones gubernamentales a las que pueden recurrir; gestión de vías confiables para el envío de remesas; brindar asesoría y apoyo en temas como: localización de paisanos, asesoría en trámite del seguro social, trámite en pensiones alimenticias, repatriación, apoyo en el trámite de visas de trabajo temporales y humanitarias, traslados de restos, información sobre personas con problemas legales; Impulsar la organización de clubes de oriundos de Chihuahua en los Estados Unidos; promover el desarrollo económico al impulsar proyectos y acciones que fortalezcan los lazos que unen a los chihuahuenses radicados en el exterior con sus familias en el estado, así como promover ante las autoridades federales, el fortalecimiento de los programas binacionales de trabajadores temporales.

En 2017, COESPO movió su oficina de atención a migrantes a Ciudad Juárez, la cual se encontraba en la capital del Estado. En 2018, COESPO, junto con INM, rehabilitaron un edificio de gobierno en desuso para concentrar todas las dependencias que atienden a las personas repatriadas en un solo lugar. El Sistema DIF y la Oficina de Derechos Humanos del Municipio van a operar en esas instalaciones. Estas oficinas son un avance importante en la coordinación entre dependencias y niveles de gobierno. Con estas, acciones, COESPO se perfila como la instancia de gobierno clave para la atención a la reinserción de personas repatriadas en el estado de Chihuahua.

Programa Estatal de Población 2017-2021³⁶ en el apartado 4 de Atención a Migrantes en su estrategia establece “Favorecer la condición social de las y los migrantes chihuahuenses y sus familias, a través de la ejecución de acciones permanentes de información, atención, asesoría y servicios migratorios con un estricto apego a los derechos humanos, que mejoren sus condiciones de vida”. Para la población de retorno, dentro de las líneas de acción, detalla el ofrecer asesoría y apoyo en temas relacionados repatriación y contribuir con los programas de repatriación, con la finalidad de proteger la integridad física y emocional de las personas repatriadas, así como de violaciones a sus derechos humanos.

De manera muy ambigua el COESPO y el Programa Estatal de Población señalan la repatriación, y en ninguno de los casos se establecen específicamente acciones a apoyo, protección, promoción o integración de las personas migrantes de retorno y sus familias, menos aún su procedimiento e implementación.

A manera de conclusiones es preciso señalar que el análisis de la Ley nos remite a una población irregular principalmente, no obstante, hace referencia a aquellas personas que “internándose son regresados” pero sin alusión a la población en retorno.

De igual forma, la implementación de una ley solo tiene sentido si del análisis resulta la viabilidad para la implementación de una política pública. Si bien hay elementos como el Consejo Estatal de Atención a Migrantes, no se refiere a alternativas de lo que, desde el desarrollo de las organizaciones, sea una respuesta para resolver dilemas prácticos de la población en retorno, las causas que genera esta población y el alcance de su atención por parte del estado.

En este sentido, no aporta una solución a la población en retorno en términos de autocontención de políticas públicas ni anticipa el problema de esta población en retorno dejando de lado la (re)inserción. Es importante señalar que la Ley no contempla el diseño ni evaluación de políticas para personas migrantes y mucho menos de la población en retorno, ni tampoco la formulación de una política pública específica para las personas migrantes en retorno.

En la práctica, las políticas públicas suelen adoptar la forma de diseño, implementación y evaluación de un problema público que es la migración en retorno y que no asume el estado. Esto es importante ya que el análisis de las políticas, en especial de la población en retorno, lleva consigo la capacidad para desagregar problemas por sus causas, y cualquiera que sea la metodología que se adopte, de ella dependerá el curso de acción que seguirá el proceso de integración de la población en retorno.

³⁶ <http://ceg.chihuahua.gob.mx/PED/EJE5/MedianoP/COESPO.PDF>

En Ciudad Juárez, el DIF Municipal a través del albergue México Mi Hogar que atiende a población de NNA extranjera y nacional en tránsito o deportada, tiene un plan de específico para los niños, niñas y adolescentes de circuito (NNAC)³⁷. A partir de la LGDNNA se ha buscado homologar la atención de NNA en todos los Estados (de llegada en la frontera y de destino) y garantizar los derechos y que se aplique el interés superior del menor de edad. La meta ha sido desarrollar un sistema unificado de información, pero no se ha podido implementar en la práctica. No hay recursos materiales y humanos, y depende de la voluntad de cada gobierno estatal de querer trabajar de esa forma. El cambio de funcionarios hace que se diluyan los acuerdos de cooperación antes establecidos. Prevenir la migración con derechos (PREMICODE) es un programa del Sistema DIF que busca reducir la migración irregular de menores. Se basa en desarrollar proyectos de intervención con participación de los NNA que les permitan tomar decisiones enfocadas al conocimiento de sus derechos. Da seguimiento a NNA de retorno para que no vuelvan a incidir y busca reducir la participación de NNA en la migración.

ESTADO DE MÉXICO



En mayo de 2010, Periódico Oficial, del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México publicó un Acuerdo con dos puntos, en el primero se exhorta a los 125 municipios del Estado de México a instituir programas que ayuden a los migrantes mexiquenses y sus familias. En el segundo, exhorta a instituir una Coordinación de Atención y Apoyo al Migrante en aquellos municipios que no cuentan con una. Si bien se trata de un acuerdo y un exhorto, es un primer acercamiento y reconocimiento de una población de origen, tránsito o retorno en la entidad.

La legislación estatal la conforma la Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México. Además, cuenta con el Acuerdo con el que se exhorta a los municipios del Estado de México a instituir programas que ayuden a los migrantes mexiquenses y sus familias y, la Coordinación de Asuntos Internacionales.

La Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México publicada en junio de 2015 es de orden público e interés social y tiene como objeto establecer las funciones de apoyo y atención de las autoridades del Estado

³⁷ El término “menor de circuito” se refiere a un tipo de movilidad transfronteriza que involucra a niñas, niños y adolescentes que residen en la frontera norte de México y que cruzan hacia Estados Unidos de manera irregular y habitual como guías de personas migrantes o para transportar drogas ilícitas. Este concepto pretende diferenciar este tipo de movilidad con la asociada a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que buscan cruzar la frontera con fines de reunificación familiar o pedir asilo.

de México en colaboración con las autoridades federales para la protección de los migrantes. Corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de las dependencias estatales y a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Consta de seis capítulos donde se establecen las disposiciones generales; la protección de los migrantes; las medidas de apoyo y protección de los migrantes; la coordinación de asuntos interinstitucionales; el registro estatal de migrantes; y los transitorios.

La primera parte destaca la promoción, respeto, protección, garantía de los derechos humanos conforme los principios del derecho internacional de los derechos humanos. Define a las personas migrantes como “A la persona que por cualquier motivo sale, transita o llega al territorio de un País distinto al de su residencia” (artículo 5). Enfatiza en acuerdos de colaboración y convenios con diferentes actores autoridades locales del extranjero y oficinas consulares, autoridades de otras entidades, organizaciones humanitarias, civiles, no gubernamentales y de carácter internacional.

En el segundo apartado se reconoce que, en la protección de los migrantes, sin importar su situación migratoria, estos gozan de los derechos establecidos en instrumentos jurídicos internacionales, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como en las leyes que de ellas emanen. De igual forma considera la colaboración de las autoridades estatales y municipales con la autoridad migratoria en la protección y defensa de los derechos de los migrantes, así como en la generación de políticas públicas para su protección.

El capítulo tercero señala las medidas de apoyo y protección a los migrantes, entre las que destacan el otorgamiento de información a programas de atención a migrantes, los requisitos para ser beneficiarios, el acceso a servicios y prestaciones de los programas de atención a migrantes; la inscripción de los migrantes en el Registro Estatal y “las necesarias para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria” (artículo 8).

En el capítulo cuarto se establece a la Coordinación de Asuntos Internacionales como la unidad administrativa del Gobierno del Estado encargada de coordinar con las distintas dependencias estatales, los proyectos y programas de cooperación con los organismos internacionales acreditados, así como promover los programas de apoyo permanente a migrantes. Asimismo, detalla sus atribuciones entre las que sobresalen mantener comunicación con las sedes diplomáticas de México en el exterior a fin de promover programas y proyectos de apoyo al migrante; ofrecer servicios de apoyo a las familias de migrantes, promover proyectos de infraestructura básica y desarrollo productivo en sus comunidades de origen; prestar

servicios de apoyo a migrantes radicados en el extranjero; proporcionar orientación y gestión de trámites, en registro civil, derechos humanos, migración y servicio exterior; ayudar a mexiquenses en el extranjero y sus familias en la obtención de documentos de identificación y de constancias de estudios, de competencia estatal.

En el capítulo quinto se considera el Registro Estatal de Migrantes a cargo de la Coordinación de Asuntos Internacionales. La inscripción de los migrantes es voluntaria y gratuita, la operación del Registro es con base en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

La Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México contempla principios constitucionales de los derechos humanos, pero no establece ámbitos de competencia ni reconoce a la población de retorno. Se menciona la inscripción al registro estatal pero no señala quiénes serán los responsables de dicho registro, si el Estado, los Municipios o Sociedad Civil. Se otorga información respecto a programas de atención y requisitos de acceso, sobre la inscripción al Registro Estatal, el acceso a servicios y prestaciones de los programas de atención.

La Coordinación de Asuntos Internacionales depende de la Unidad de Apoyo de la Administración General que a su vez depende de la Secretaría de Finanzas. Su objetivo es “Coordinar con las distintas dependencias del Gobierno Estatal, los proyectos y programas de cooperación técnica, científica, educativa y cultural con las diferentes agencias y organismos internacionales acreditados en México y el exterior; así como promover los programas de apoyo permanente a los migrantes mexiquenses en el extranjero y colaborar con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales, en el desarrollo de proyectos productivos y sociales para sus comunidades de origen.”³⁸

Esta dependencia es la encargada de los asuntos vinculados a la población migrante. A través de las Casas Mexiquenses en Houston, Chicago y Los Ángeles, así como oficinas en Toluca, y la Ciudad de México pone a disposición programas y servicios de atención a los mexiquenses que radican en el exterior y a sus familiares en las comunidades de origen.

Entre los apoyos y servicios que otorga se encuentran: la información de derechos para quienes residen en Estados Unidos; el trámite y envío de documentos; apoyo para la gestión de copias certificadas de actas de nacimiento de hijos de mexiquenses nacidos Estados Unidos; apoyo para gestión de apostilla y traducción oficial de documentos del inglés al español; apoyo para la gestión ante el Registro Civil del Estado de México; apoyo para la gestión de constancias de origen o escolares; asesoría para la gestión de visas.

³⁸ http://cai.edomex.gob.mx/mision_vision_objetivo

Apoyo para el traslado de restos humanos; traslado desde el Aeropuerto Internacional de Toluca o de la Ciudad de México hasta su comunidad de origen en el Estado de México a personas enfermas que se encuentra en el extranjero. Orientación legal para mexiquenses y sus familiares que lo soliciten, que tengan a un familiar o conocido con problemas legales en Estados Unidos. Localización de personas desaparecidas en Estados Unidos en coadyuvancia con los consulados de México. La Línea Migrante Mexiquense que brinda asesoría y atención a los mexiquenses que viven en el extranjero y a sus familias en sus comunidades de origen.

En los ámbitos productivos cuenta con programas de orientación y apoyo en inversión, entre los que se encuentran el programa 4x1, para proyectos de rehabilitación o mantenimiento de infraestructura en equipamiento urbano, servicios comunitarios y comunicaciones en comunidades de origen de los migrantes del Estado de México. Ferias de servicios y documentación mediante las Casas Mexiquenses y en colaboración de los Consulados mexicanos.

De igual forma, la Coordinación de Asuntos Internacionales tiene el Programa de Atención a Migrantes en Servicios de Control Escolar que ayuda a obtener de manera más ágil documentos oficiales que avalan la formación escolar que recibieron en instituciones educativas del Estado de México, lo que les permitirá continuar con sus estudios y tener mejores oportunidades de empleo en Estados Unidos. El Programa Migrante Mexiquense para reforzar la seguridad y apoyo a los connacionales que visitan o transitan por el Estado de México, durante el periodo vacacional de Semana Santa. Casas Mexiquenses y Clubes de migrantes. De entre las acciones, destaca la Campaña "Hazte Ciudadano" donde el Gobierno del Estado de México apoya para cubrir el pago de derechos para la obtención de la ciudadanía estadounidense a los mexiquenses que son residentes legales en Estados Unidos.

Para la población retornada, cuenta con un programa de apoyo a deportados que consiste en “brindar el apoyo y orientación a las personas o familias mexiquenses que hayan sido deportadas y se encuentren en cualquier parte del territorio nacional, para trasladarlos a su lugar de origen dentro del Estado de México y vincularlos a la bolsa de trabajo de la entidad”.

Se destaca que todos estos programas ofrecidos y gestionados por la Coordinación de Asuntos Internacionales son enfocados a migrantes mexiquenses que radican en Estados Unidos, pero no se perciben apoyos en términos educativos, laborales, de gestión o de integración para los mexiquenses retornados, parecieran que las acciones y los programas se orientan a mantener a la población mexiquense en Estados Unidos para que puedan seguir apoyando a través de sus remesas a los familiares que viven en México.

Al igual que las legislaciones de otras entidades, la Ley está centrada en una población migrante “general” en la que se destaca el grupo de los mexiquenses, por lo que el no tener una definición de migrante de retorno deja fuera a una población a cuyos sujetos no se les otorgan derechos.

En cuanto a la protección, alude más a migrantes en situación irregular, excluyendo y dando por sentado que todas las poblaciones migrantes tienen las mismas necesidades, problemáticas y deben ser atendidas de igual forma.

En la legislación no se considera el retorno de mexicanos, ni quién atenderá su asistencia primaria, de igual forma no se denotan los derechos o acciones para la población retornada, menos aún para las familias. Pareciera que se centran los apoyos y acciones en los mexiquenses que se encuentran viviendo en el exterior y deja de lado acciones en favor de los mexiquenses que viven en el exterior de forma irregular y pudieran ser retornados.

Sobre las responsabilidades de los actores, queda un tanto ambiguo en qué términos los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia deben ejercer funciones en favor de la población migrante y en específico de la de retorno. Tampoco se establece que dependencias del gobierno estatal son las encargadas de desarrollar acciones en favor de la población de retorno. Un acierto es que determina a la Coordinación de Asuntos Internacionales como la unidad administrativa del Gobierno del Estado encargada de la atención a migrantes.

En el ámbito de la protección, se trata de una legislación en la que se consideran y respeta los derechos fundamentales de la persona, por tanto, este es el tipo de responsabilidad que se puede deducir de la aplicación de esta ley. No obstante, por una parte, los derechos humanos vinculados a derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la salud, educación y registro identidad no se encuentran presentes en la legislación, no obstante, existe concordancia con otras legislaciones federales y compromisos internacionales adquiridos por México. Por la otra, la Ley no faculta a las organizaciones de la sociedad civil para la atención a la población migrante.

La necesidad de incorporar a la población en retorno no es trivial, sólo así se puede entender un problema político como producto de una falla en la inclusión de una población relevante que por su condición está en búsqueda de la causalidad, para la cual habrá de formularse una ley integral.

La ley debe de llevar a una política que diseñe una causal sobre la población en retorno, y si bien no hay recetas para asegurar el éxito de las políticas, al menos la calidad de la ley, su disponibilidad, sus medios,

la calidad de los liderazgos para su implementación, la certeza ofrecida por el marco legal e institucional o la complejidad de los intereses de la población en retorno, pueden incidir en los resultados obtenidos.

Un elemento importante en el proceso de implementación concluye con la necesidad de utilizar herramientas de análisis cuantitativo, a partir de indicadores de resultados, para ver si la ruta de la implementación de la ley va por buen camino. El proceso de evaluación de la ley debe de ayudar a generar modelos sobre cómo el tema de los retornados entra en la agenda pública, cómo se toman las decisiones gubernamentales para esta población o cómo se implementan. De lo que se trata es de identificar las variables que deben de analizarse y la relación entre ellas, con el propósito de comprender a la población en retorno con todos sus componentes, tales como integración, creación de redes, accesos a derechos e incorporación laboral. Sólo así será posible determinar que es una política pública para las personas retornadas.

Ahora bien, suponer que la eficiencia es el único valor que guía las decisiones públicas es tan equivocado como la conjetura de que sólo los intereses políticos definen las elecciones de quienes diseñan las políticas públicas. Con respecto a la Coordinación Internacional, habrá que identificar su estrategia, decisiones, productos institucionalizados, razones políticas y variables microeconómicas que se intersectan con la dinámica de la población en retorno.

El entendimiento de la dinámica organizacional se vuelve crucial para cualquier análisis de política públicas. Su instrumentalidad, como un enfoque que se propugna dirigido a resolver problemas en la marcha, porque las personas retornadas se sitúan en un contexto político y demográfico, social y cultural. De ahí que la política pública sea parte de este proceso de consolidación e integración de la trama de actores y expectativas que se hayan implícitas e incluso, muchas veces incrustadas en la formalidad de una política, la de las personas retornadas.

GUANAJUATO



La legislación estatal la conforma la Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado del Guanajuato, el Decreto Gubernativo No.1, mediante el cual se crea el Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias y Decreto Gubernativo No. 127, mediante cual, se expide el Reglamento Interior del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias.

La Ley publicada en junio de 2017 es de orden público, interés social y observancia general en el Estado, tiene como objeto que con base en las políticas públicas estatales y municipales se establezcan, reconozcan, protejan y garanticen los derechos de los migrantes guanajuatenses y sus familias. Corresponde al Ejecutivo del Estado prever en el proyecto de Presupuesto General de Egresos del Estado, las partidas presupuestales necesarias para la aplicación de la política estatal en materia de migrantes así como determinar las atribuciones que las autoridades estatales y municipales tienen en materia de atención a migrantes y a sus familias.

Consta de cuatro capítulos donde se establecen las disposiciones generales; las autoridades competentes; programas y acciones para los migrantes y sus familias; las responsabilidades y los transitorios.

La primera parte destaca la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de los migrantes guanajuatenses y sus familias. Así como el establecimiento de principios que garanticen a través de políticas públicas estatales y municipales la salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes guanajuatenses y sus familias. La ley distingue y define diferentes poblaciones de personas migrantes, precisa como deportadas al “migrante expulsado de un país extranjero”; a las personas migrantes como “toda persona de origen guanajuatense que sale del estado, con el propósito de residir en el extranjero” y, a los migrante en retorno “migrante que retorna a su población de origen, independientemente del tiempo que haya residido en el extranjero de forma voluntaria o inducida” (artículo 4). Enfatiza en las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, indígenas, adultos mayores y las víctimas de delitos como grupos vulnerables y menciona a al Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias como fundamentales en la protección y promoción de los derechos de estas poblaciones.

Reconoce como derechos de los migrantes todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados ratificados por México y la Constitución del Estado de Guanajuato. Como derechos distingue los de integridad, dignidad y preferencia; acceso a la justicia; protección de la salud; educación y recreación; trabajo; asistencia social; participación e información. La legislación en los derechos humanos de los migrantes incluye y considera los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales.

De igual forma precisa la coordinación que debe existir entre el Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos para el cumplimiento de la Ley, así como la participación de la sociedad organizada para procurar la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Un aspecto a destacar en la legislación es que para la aplicación de la política estatal en materia de migrantes el Ejecutivo del Estado preverá partidas presupuestales en el proyecto de Presupuesto General de Egresos del Estado.

En el capítulo segundo se señalan al Gobernador del Estado, al Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y los Ayuntamientos, a través de las dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal o Municipal como las autoridades competentes para la aplicación de la Ley. La legislación detalla a cada uno de estos las atribuciones que les corresponden señalando que toca al Gobernador del Estado establecer en el Programa General de Gobierno la política pública en materia de migrantes y a sus familias; diseñar e implementar el Programa de Migración del Estado, celebrar convenios con la Federación, entidades federativas, organismos públicos y privados para promover acciones que favorezcan las condiciones de vida de los migrantes y sus familias.

Concierne al Instituto diseñar, proponer, promover e instrumentar políticas públicas, coordinar a las dependencias, entidades de la estatales, organismos públicos y privados las acciones para la atención integral de los migrantes, sus familias y el apoyo a sus comunidades de origen en Guanajuato. Asimismo, a nombre del Gobierno del Estado el Instituto es el encargado de autorizar y otorgar los apoyos, donativos y ayudas en dinero o especie de los programas destinados a la atención de organizaciones de guanajuatenses en el extranjero, y a los migrantes guanajuatenses y sus familias. También le corresponde colaborar en la difusión de programas educativos, de salud, preventivos, de atención y todos aquellos enfocados a los migrantes guanajuatenses y sus familias, así como generar, promover, implementar y evaluar proyectos con migrantes del estado para el desarrollo de la Entidad. En el ámbito laboral, destaca en las atribuciones del Instituto el elaborar un padrón de las empresas, patrones y contratistas confiables y la atención en denuncias contra de empresas que han defraudado a guanajuatenses en el extranjero en materia de contratación laboral

A los ayuntamientos les atañe el cooperar con las autoridades federales y estatales en la implementación de los programas; formular y desarrollar programas de atención; promover, fomentar, difundir y defender los derechos a los migrantes y sus familias. En el ámbito de la migración de retorno, también deben orientar a los migrantes en retorno sobre las opciones de educación, empleo, salud y vivienda.

En el capítulo tercero, la legislación establece programas y acciones para los migrantes y sus familias; los deportados por retorno o delitos cometidos; la internación de cadáveres y, la asistencia al migrante señalando que en congruencia con la planeación y política nacional el Plan Estatal de Desarrollo debe ser adecuar principios, objetivos e instrumentos de los programas de atención a estas poblaciones.

Dispone que en la generación de las políticas públicas estatales y municipales así como en los programas deben ser en concordancia del reconocimiento, promoción y garantía los derechos de los

migrantes y sus familias, en estos, destacan el apoyo a la sociedad organizada que trabaja en favor de la población migrante; los servicios de salud; educación y desarrollo de habilidades y competencias laborales; la creación de proyectos de desarrollo social, actividades productivas y mejoramiento de infraestructura en comunidades de origen; acciones de apoyo en materia de vivienda y acceso a créditos para proyectos productivos. Para el acceso a los programas, los migrantes deben demostrar su origen guanajuatense y cumplir con las obligaciones establecidas.

Con respecto a la deportación de migrantes guanajuatenses, la ley contempla desde dos ámbitos, aquellos a quienes se les puede apoyar con un porcentaje del costo de traslado desde el punto fronterizo, puerto o aeropuerto que se encuentre hasta la localidad de origen dentro del Estado y, quienes la causa de deportación se debe a la comisión de un delito grave en México o en el extranjero que amerite pena corporal. Los primeros pueden ser considerados retornados y los segundos deportados, para estos últimos, no se consideran aplicables los beneficios señalados anteriormente y el Instituto puede solicitar la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado la extradición conforme los tratados internacionales y la legislación penal aplicable, a fin de vigilar que la entrega a las autoridades correspondientes, se realice salvaguardando los derechos humanos del individuo sin perjudicar la confidencialidad de las acciones.

La legislación considera, asimismo, las ayudas para los familiares de guanajuatenses fallecidos en el extranjero en la internación del cuerpo y el apoyo mediante la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores a los guanajuatenses cuya sentencia sea la pena de muerte, a fin de que se solicite clemencia de acuerdo con la Ley. También contempla la asistencia para guanajuatenses radicados en el extranjero en trámites de documentación oficial y el derecho a recibir asistencia de las autoridades estatales y municipales en caso de retorno, por desastres naturales, terrorismo u otros que afecten la salud, seguridad e integridad física, dentro y fuera la entidad.

En el ámbito de las responsabilidades administrativas, señaladas en el capítulo cuarto, establece que con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios se impondrán sanciones a las autoridades estatales, municipales y cualquier servidor público que no actúe con la comisión debida en el cumplimiento de las obligaciones que la Ley para la protección y atención del migrante y sus familias del estado del Guanajuato instruye.

La legislación estatal también considera el Decreto Gubernativo No.1, mediante el cual se crea el Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias y Decreto Gubernativo No. 127,

mediante cual, se expide el Reglamento Interior del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias.

El primero publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en septiembre de 2012 crea el Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias como un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Tiene por objeto “diseñar, proponer, formular, coordinar, instrumentar, promover, difundir y evaluar políticas públicas sobre migración, atención integral y respeto de los derechos de los migrantes, sus familias y sus comunidades de origen, con la colaboración de los diferentes actores en el proceso de desarrollo social, económico, cultural y político de Guanajuato” (artículo 2) y en sus atribuciones las establecidas en el artículo 12 de la Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato, previamente mencionadas.

En el Decreto Gubernativo No.1 se establece la creación del Consejo Directivo sus atribuciones y facultades. Sobresale la integración del Consejo conformado por el Gobernador del Estado; un representante de las comunidades o asociaciones de migrantes en el extranjero; representante de las organizaciones civiles en Guanajuato que atiendan el tema de la migración; el Secretario de Desarrollo Social y Humano; el Secretario de Desarrollo Económico Sustentable; el Secretario de Desarrollo Agropecuario; el Secretario de Finanzas, Inversión y Administración; el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato; un diputado en representación del Congreso del Estado; un joven estudiante universitario de origen guanajuatense y residente en el extranjero; el Secretario de la Transparencia y Rendición de Cuentas y el Director General del Instituto. Si bien contempla a múltiples actores claves en la atención, protección y promoción de las personas migrantes guanajuatenses y sus familias, no incluye en su incorporación a la Secretaría de Salud ni la Secretaría de Educación, instituciones claves en la atención a esta población.

El Decreto Gubernativo Número 127, emitido en octubre de 2015 expide el Reglamento Interior del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias en el que se regular la estructura, organización, funcionamiento y facultades del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias, organismo público descentralizado. El Reglamento considera como migrante a la “persona originaria del estado de Guanajuato que voluntariamente cambia de residencia a otro país” (artículo 3); y detalla en su estructura administrativa un Despacho de la Dirección General y una Dirección de Atención al Migrante conformada por la Coordinación de Atención al Migrante y sus Familias; la Coordinación de Organizaciones Guanajuatenses en el Exterior; y la Coordinación de Inversión Migrante. En este se destaca la atención hacia la población guanajuatense que vive fuera del país, no obstante, no se percibe igual énfasis a quienes retornan a la entidad

La Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado del Guanajuato, así como las acciones del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias detalla las responsabilidades del Gobierno del Estado, los municipios en la atención a los migrantes de retorno. Contempla el retorno de mexicanos, y establece que el Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias como el responsable de atender su asistencia primaria.

Sobresale el que considera la asignación de un presupuesto para la atención a los migrantes guanajuatenses y sus familias, la coordinación de las autoridades para la atención, promoción y defensa de esta población y, una política pública sobre las acciones a desarrollar en la materia.

Con respecto a la población objetivo, la ley distingue y define tres tipos diferentes de poblaciones de personas migrantes, los deportadas como “migrante expulsado de un país extranjero”; los migrantes como “toda persona de origen guanajuatense que sale del estado, con el propósito de residir en el extranjero” y, los migrantes en retorno “migrante que retorna a su población de origen, independientemente del tiempo que haya residido en el extranjero de forma voluntaria o inducida” La Ley está centrada en una población migrante “general”. El tener una definición de migrante de retorno reconoce a una población y le otorgan derechos específicos vinculados a su condición.

La protección en gran medida se enfoca a los guanajuatenses que viven en otros países, y no hace gran énfasis en las mismas ayudas para quienes han regresado de manera involuntaria. Si bien involucra a los Ayuntamientos en la atención y apoyo a los migrantes de retorno, es impreciso en términos del hacer de los gobiernos locales, en el ámbito de sus competencias.

La legislación y el Reglamento Interior del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias establecen claramente las dependencias del gobierno estatal encargadas de desarrollar acciones en favor de la población de retorno, sin embargo, en el Consejo del Instituto falta vincular a las Secretarías de salud y educación.

Se trata de una norma que respeta los derechos fundamentales de la persona, pero también considera los derechos económicos, sociales y culturales, por tanto, este es el tipo de responsabilidad que se puede deducir de la aplicación de esta ley.

La propuesta de cambio normativo hace referencia el enfoque organizacional como combinación entre fuerza del Estado, valores públicos y acción observable, esto es, ampliación a la población en general y no sólo a los guanajuatenses. La acción de estas organizaciones está establecida legalmente y pretenden un programa de acción, para el caso de las personas retornadas, no se refleja un proceso de construcción

dinámica, que entendido desde la perspectiva de política pública va más allá del proceso de implementación. Por ende, hace referencia a la construcción de políticas públicas, pero sin un enfoque en la población retornada.

MICHOACÁN



La legislación estatal la conforman la Ley de los migrantes y sus familias del Estado de Michoacán de Ocampo y el Reglamento de la Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo. La Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo publicada el 18 de agosto de 2017 en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, es de orden público, interés social y observancia general en el Estado. Tiene como objeto promover y garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus familias, valorando y respetando su condición de migrante; impulsar políticas públicas con la finalidad de garantizar su desarrollo humano y garantizar que la calidad de migrante no sea objeto de discriminación o menoscabo de sus derechos humanos. La legislación destaca el impulso a una nueva valoración y respeto a la condición de migrante. La protección que brinda se extiende a aquellos michoacanos que, no siendo migrantes por encontrarse en territorio estatal, tuvieron la calidad de migrantes en los términos de la Ley. Su procuración corresponde a los órganos del Estado

Consta de cuatro títulos donde se establecen las disposiciones generales; los órganos garantes; los mecanismos de protección a los migrantes y, los mecanismos garantes y responsabilidades. En el título primero dividido en tres capítulos se determinan las disposiciones generales; los derechos humanos de los migrantes y sus familias, así como las políticas públicas para los migrantes. En el capítulo primero, artículo tercero define al migrante, migrante de retorno y al migrante michoacano. El “migrante en retorno: el migrante michoacano que está en tránsito hacia territorio michoacano; Migrante Michoacano: El michoacano, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que sale del territorio del Estado, sin importar el motivo que lo provoca; Migrante: A la persona que sale, transita o llega a una Entidad Federativa o nación distinta a la de su nacimiento, con el objeto de residir en aquel lugar”.

El capítulo segundo sobre los derechos de los migrantes y sus familias, estipula que es obligación del estado en reconocer, promover, garantizar a los migrantes y sus familias, el ejercicio pleno de sus derechos destacando los contenidos en el derecho internacional de los derechos humanos, los derechos civiles y políticos, así como los sociales, económicos y culturales establecidos en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, los instrumentos internacionales que, en la materia, México sea parte y la normatividad.

Entre los derechos conferidos también se consideran el acceso a programas de desarrollo humano, social y económico; a los servicios otorgados por la Administración Pública Estatal y Municipal; acompañamiento para acceder a los programas u obtener recursos ante instancias nacionales o internacionales públicas o privadas; recibir un trato digno, respetuoso, oportuno y con calidad humana; acceso a la identidad y a los trámites registrales; la protección del Estado y, el acceso a una estrategia de integración social, cultural y laboral para los migrantes michoacanos o los michoacanos que han regresado al Estado y tuvieron la calidad de migrantes.

Destaca en el artículo 5 el reconocimiento de la matrícula consular como “un documento que reconocerán y aceptarán los órganos del Estado como identificación oficial de los migrantes para cualquier trámite administrativo o judicial”.

En el capítulo tercero destaca las políticas públicas para los migrantes y establece que estas deben beneficiarlos y atenderlos en materias de cultura, educación, juventud, equidad de género, salud, justicia, turismo, así como desarrollo económico, rural y social. Observa como criterio obligatorio el reconocer, promover y garantizar los derechos establecidos en la legislación y hace especial énfasis en garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales; el contribuir a resolver las causas que originan la migración así como el prevenir cualquier tipo de violación a los derechos humanos de los migrantes y evitar cualquier forma de discriminación en su contra. Destaca la necesidad de generar las condiciones para la reintegración social, laboral, educativa y cultural de los migrantes michoacanos que regresen de forma permanente al Estado.

En el título segundo se establecen los órganos que garantizarán y son responsables de coadyuvar en el cumplimiento de lo establecido en la legislación. Asimismo, establece que el Gobernador del Estado preverá en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, las partidas presupuestales necesarias para la aplicación de la política estatal en materia de migrantes y los Ayuntamientos deberán hacer lo equivalente. Señala que la falta de presupuesto no es motivo para el cumplimiento de las atribuciones establecidas en la Ley.

Las autoridades responsables son el Gobernador del Estado, la Secretaría del Migrante; el Poder Legislativo; el Poder Judicial; los organismos constitucionales autónomos considerados el Tribunal de Justicia Administrativa, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Instituto Electoral de Michoacán y el Tribunal

Electoral del Estado; el Consejo Estatal de Migración; los centros municipales para los migrantes y sus familias; y el Consejo municipal de migración.

Al Gobernador del Estado le corresponde entre otras, el aplicar y ejecutar las disposiciones de la Ley a través de la Secretaría de los Migrantes o dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; gestionar recursos para la implementación de las políticas públicas para los migrantes y sus familias ante el Gobierno Federal; destinar un presupuesto suficiente a la Secretaría para el fortalecimiento de los servicios de atención a migrantes; establecer en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán los criterios, estrategias, objetivos y lineamientos para la formulación de las políticas públicas para los migrantes y sus familias, de acuerdo con los preceptos establecidos en esta Ley y en otros ordenamientos.

A la Secretaría del Migrante le compete entre otras, brindar acompañamiento a los migrantes michoacanos y sus familias para que puedan acceder a sus derechos de seguridad social en el extranjero; generar, promover, implementar y evaluar las políticas públicas para los migrantes y sus familias; implementar programas que tengan como finalidad facilitar la reinserción de los michoacanos a su comunidad de origen; fortalecer las relaciones culturales y de arraigo entre los migrantes y sus familias; en coordinación con las autoridades promover, ejecutar y apoyar, programas y proyectos de inversión; impulsar el desarrollo económico de los migrantes michoacanos; promover la creación de fondos estatales para facilitar la participación de los migrantes en proyectos productivos; gestionar la aportación de recursos económicos para la generación de empleo y combate a la pobreza en las comunidades de origen de los migrantes michoacanos; transparentar los apoyos otorgados; elaborar y mantener actualizada una relación de las organizaciones de migrantes michoacanos en el extranjero; impulsar la creación de centros municipales con el objetivo de atender las necesidades de los migrantes y sus familias y cooperar con las instancias federales en la asistencia y orientación de los migrantes michoacanos; difundir la información respecto a las políticas públicas dirigidas a los migrantes y sus familias, así como los acuerdos del Consejo Estatal; difundir las actividades y programas del sector público y privado de interés.

Al Poder Legislativo le corresponde expedir las disposiciones legales para garantizar el ejercicio de los derechos de los migrantes considerando un trato igual a los migrantes dentro del sistema jurídico michoacano. Asimismo, le compete vigilar que la Auditoría Superior de Michoacán, verifique que los recursos de los órganos del Estado sean aplicados directa o indirectamente a los migrantes.

El Poder Judicial, en su competencia de impartición de justicia debe garantizar el cumplimiento de los derechos que la Ley reconoce a los migrantes. Por su parte los organismos constitucionales autónomos

incluidos el Tribunal de Justicia Administrativa, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Instituto Electoral de Michoacán y el Tribunal Electoral del Estado, deben colaborar con los demás Órganos del Estado para el cumplimiento de la legislación.

En la sección de los ayuntamientos, establece que deberán fomentar la participación de los migrantes y sus familias con la intención de fortalecer el régimen de democracia participativa. Menciona como actores a las comisiones de asuntos migratorios y los centros municipales para los migrantes y sus familias. Señala que los ayuntamientos contarán con comisiones de asuntos migratorios para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales en materia de migración, así como vigilar que se ajusten a las disposiciones y acuerdos referentes a las políticas públicas para los migrantes y sus familias y promover la celebración de convenios de coordinación de acciones con la Administración Pública Federal y Estatal, a fin de favorecer el desarrollo integral de los migrantes y sus familias; fomentar la participación y vinculación de las organizaciones de migrantes en sus municipios.

La Ley establece al Consejo Estatal de Migración como un órgano colegiado de participación, asesoría, consulta y evaluación, para el diseño, elaboración, difusión e implementación de las políticas públicas para los migrantes y sus familias. Conformado por el Gobernador del Estado, en la figura de Presidente; el Titular de la Secretaría y los titulares de las dependencias de Salud; Desarrollo Económico; Seguridad Pública; Educación; Procuraduría General de Justicia; Finanzas y Administración; Turismo; y, Cultura. Asimismo, el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; diputados integrantes de la Comisión de Migración del Congreso del Estado; tres presidentes municipales y, diecinueve Consejeros Migrantes michoacanos que tuvieron la calidad de migrantes.

Consejo Estatal de Migración tiene como atribuciones entre otras el proponer políticas públicas para los migrantes y sus familias en atención a los planes y programas internacionales, nacionales, regionales, estatales y municipales correspondientes; promover la coordinación y vinculación de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal con las instituciones, asociaciones y organizaciones de los migrantes y sus familias; participar y ayudar en la creación y evaluación de programas, planes y estrategias para los migrantes que contribuyan al desarrollo social, político y económico; proponer a instituciones académicas, educativas y el Centro Nicolaita de Estudios Migratorios.

El Centro Municipal es creado por los Ayuntamientos y se instalará uno por municipio para para prestar, promover y gestionar la atención, apoyo y protección a los migrantes y sus familias. Entre las funciones del Centro Municipal se encuentran brindar acompañamiento y promover los derechos a los

migrantes y sus familias; fomentar el desarrollo de programas culturales, económicos, de salud, de educación y sociales; establecer vínculos con organizaciones estatales y nacionales enfocadas a atender el fenómeno migratorio, colaborar con la Secretaría en la integración del Banco de Datos de Migrantes del Estado de Michoacán de Ocampo y detectar la presencia de jornaleros agrícolas y elaborar un registro de éstos para que a la Secretaría, para proceda en lo correspondiente.

La legislación también establece las funciones y atribuciones del Consejo Municipal de Migración como órgano de participación, orientación, asesoría y consulta del Centro Municipal conformado por el Presidente Municipal, el Titular del Centro Municipal; el encargado de Seguridad Pública Municipal; el encargado de Desarrollo Social; los Jefes de Tenencia; y, cinco Consejeros Migrantes.

En el título tercero se establecen los mecanismos de protección a los migrantes, destaca el Banco de Datos de Migrantes del Estado de Michoacán de Ocampo de registro voluntario integrado, organizado, operado y resguardado por la Secretaría del Migrante en el que se consideran información sociodemográfica y datos de localización. De igual forma, sobresale la atención a los migrantes michoacanos fuera del territorio estatal, a través de la Secretaría del Migrante y los Enlaces de las Casas Michoacán de Atención al Migrante que brindan entre otros servicios la difusión de actividades y programas del sector público y privado para los migrantes michoacanos; servicios de orientación, asesoría y acompañamiento a los migrantes michoacanos en trámites legales o administrativos.

En el título cuarto sobre los mecanismos garantes y responsabilidades se establece la Unidad para la Defensa de los Derechos de los Migrantes y sus familias, órgano facultado para instruir procedimiento de responsabilidad cuando se denuncie la comisión de conductas que violen los derechos de los migrantes y sus familias o que sean contrarias a lo dispuesto por esta Ley, cometidas por cualquiera de los órganos del Estado. En este apartado se consideran las disposiciones generales, las pruebas y el procedimiento a desarrollar.

El Reglamento de la Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo publicado en septiembre de 2018 tiene por objeto reglamentar las disposiciones que establece la Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo, es de orden público e interés social. Su aplicación compete al titular del Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría del Migrante y a las dependencias y entidades.

Establece que las dependencias y entidades deben incluir dentro de sus presupuestos de egresos, los recursos para la ejecución y cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas para los migrantes y sus familias, establecidos en la ley, su reglamento y otras disposiciones normativas aplicables, para lo que la Secretaría del Migrante dará a conocer a las dependencias y entidades, de acuerdo a su competencia, las necesidades detectadas dentro de la comunidad migrante para la correcta atención a través de los programas (artículo 4).

En su contenido el Reglamento especifica los derechos de los migrantes y sus familias; las políticas públicas para los migrantes; la atención, beneficios y apoyos para los migrantes y sus familias; las dependencias y entidades de la administración pública estatal; el Consejo Estatal de Migración; la coordinación con los municipios, la atención a los migrantes michoacanos fuera del territorio estatal y, los mecanismos garantes y responsabilidades.

Dispone que la Secretaría, las dependencias y entidades reconocerán y promoverán acciones para garantizar el ejercicio de los derechos de los migrantes y sus familias, de conformidad a lo establecido en la Ley. La Secretaría es encargada de operar los programas y acciones tendientes a garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus familias, y propone a las demás dependencias los programas y acciones que considere necesarios. La Secretaría, en conjunto con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, da a conocer a los migrantes y sus familias en México y en el extranjero, sus derechos y obligaciones sin importar la condición migratoria, asimismo, proporciona información a los migrantes y sus familias para que conozcan los programas implementados por las dependencias estatales.

En cuanto a las políticas públicas para los migrantes, el Reglamento señala que la Secretaría propondrá programas en coordinación con las dependencias y entidades competentes para que se brinde servicios básicos de salud, educación, seguridad y promueva el desarrollo social y económico a los migrantes. Por su parte, las dependencias en el ámbito de sus competencias crearán y fortalecerán programas de inversión y financiamiento para facilitar el regreso y reinserción de los migrantes a sus comunidades de origen. La Secretaría de Salud debe proporcionar diagnósticos y servicios de salud básicos a los migrantes michoacanos en retorno y la Secretaría de Educación en el Estado se encarga de garantizar el acceso a la educación a los migrantes, facilitando y agilizando los trámites correspondientes.

En cuanto a la atención, beneficios y apoyos para los migrantes y sus familias la Secretaría debe difundir y dar a conocer los programas y acciones que se implementen para la atención de los migrantes y sus familias y contar con un padrón de beneficiarios. Las dependencias y entidades, gestionarán programas

de integración social, cultural y laboral para los michoacanos que han regresado al Estado y tuvieron la calidad de migrantes.

En colaboración con la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, la Secretaría implementará una campaña permanente de reconocimiento y respeto a los derechos humanos de todas las personas migrantes y ayudará a combatir cualquier la discriminación racismo y la xenofobia hacia los migrantes.

El Reglamento establece que adicional a las atribuciones señaladas por en la Ley, a la Secretaría le corresponden entre otras, formular y proponer políticas públicas, programas y acciones en beneficio de los migrantes y sus familias a través de sus Unidades Administrativas; promover, difundir, brindar asesoría y acompañamiento entre los migrantes respecto de los programas, acciones y proyectos existentes; coordinarse con las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno e instituciones privadas y sociales, para proponer y promover programas y acciones para el desarrollo económico de las comunidades de origen, con inclusión de los migrantes y sus familias. Asimismo, garantizar los servicios de salud de los migrantes michoacanos en retorno; brindar información, asesoría y capacitación a los Ayuntamientos, a los migrantes y sus familias para acceder a los programas que se implementan en el Estado y los servicios que se brindan en el extranjero a través de las Casas Michoacán de Atención al Migrante. En cuanto al presupuesto de operación, se determina que las dependencias y entidades competentes deben destinar recursos para la implementación de programas de atención a los migrantes michoacanos y sus familias, en coordinación con la Secretaría.

Se establece en el Reglamento la designación, conformación, atribuciones de sus miembros y responsabilidades del Consejo Estatal de Migración. De igual forma, la coordinación de la Secretaría con los municipios para el intercambiando información en beneficio de la comunidad migrante.

En cuanto la atención a los migrantes michoacanos fuera del territorio estatal, destacan los Enlaces de las Casas Michoacán de Atención al Migrante, que además de brindar los servicios establecidos en la legislación, colaborarán con la Secretaría para establecer y mantener actualizado el banco de datos de los migrantes y sus familias. Además, los Enlaces deben promover en Estados Unidos la vinculación binacional y la reafirmación de la identidad en cualquier lugar donde radiquen michoacanos.

Por último, se establece la Unidad para la Defensa de los Derechos de los migrantes y sus familias, que funciona como auxiliar de los Órganos Internos de Control de los Órganos del Estado, para los casos en donde los migrantes y sus familias requieran de una especial atención y acompañamiento.

La legislación del Estado de Michoacán de Ocampo señala el establecimiento de políticas públicas para las personas migrantes donde se destacan elementos de no discriminación e inclusión, así como un acercamiento basado en derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes. Acentúa el impulso a una nueva valoración y respeto a la condición de migrante reconociendo al migrante de retorno. En este tenor, destaca el reconocimiento de la matrícula consular como documento de identificación oficial de los migrantes para cualquier trámite administrativo o judicial y el generar las condiciones para la reintegración social, laboral, educativa y cultural de los migrantes michoacanos que regresan de forma permanente al Estado.

Su procuración corresponde al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría del Migrante e incorpora para el desarrollo de las acciones a dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y los ayuntamientos en ejercicio de sus atribuciones. La toma de decisiones en materia de política migratoria le corresponde al Ejecutivo del Estado mediante la Secretaría del Migrante y el Consejo Estatal de Migración, además, se establecen comisiones de asuntos migratorios y los actores que la conforman son de instancias que desde sus diferentes ámbitos pueden apoyar a la población migrante.

En la legislación se consideran los principios que garantizan la salvaguarda de los derechos humanos y desarrollo social de los migrantes y sus familias a través de políticas públicas estatales y municipales cargo de la Administración Pública Estatal y Municipal. Entre estas, destacan el reconocimiento de la población migrante, el contribuir a resolver las causas que originan la migración; la procuración de los servicios básicos de salud, educación y seguridad a la población migrante; combatir las formas de discriminación, el asistir a la población migrante y favorecer su inserción con prácticas que consideran entre otras, gestión, acompañamiento, favorecimiento de proyectos productivos y el reconocimiento de la matrícula consular.

En términos de actores involucrados, la Ley faculta a la Secretaría del Migrante para generar, promover, implementar y evaluar las políticas públicas para los migrantes y sus familias, así como fortalecer las relaciones culturales y de arraigo entre los migrantes y sus familias. Al Consejo Estatal de Migración le faculta para el diseño, elaboración e implementación de políticas públicas de atención, apoyo y protección de los migrantes y sus familias de cada municipio.

La ley contempla una arquitectura institucional de atención a la población migrantes pero su desempeño se juzga a partir de los resultados que percibe la población, esto es, a partir de las políticas públicas que se adoptan el impacto que tienen en el bienestar, material y social de la población en retorno y de la cual no se establece su forma de implementación.

El Estado de Nuevo León carece de una legislación en materia migratoria. Presenta solamente una Iniciativa de Ley del 2017 con algunas características a destacar como esquemas de participación y corresponsabilidad gubernamental y social, en atención al migrante. Esta iniciativa de la Ley sobre los Derechos de las Personas en Situación de Migración del Estado de Nuevo León, tendría por objeto promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas en situación de migración que por cualquier razón se encuentren en el Estado de Nuevo León.

Establece que, en la aplicación de la Ley, compete al ejecutivo del Estado quién podrá auxiliarse y coordinarse con los demás niveles de gobierno, así como con organizaciones de la sociedad civil cuyas atribuciones y propósitos estén vinculados con el objeto de esta Ley. Destaca como principios los contenidos en el derecho internacional de los derechos humanos y define dos tipos de poblaciones migrantes, los desplazados externos o internacionales a quienes se consideran bajo la definición de refugiado establecida en el artículo 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y, los desplazados internos, definidos con base en los Principios Rectores de Naciones Unidas del documento E/CN.4/1992/23.

Comprende seis capítulos de las disposiciones generales; de los derechos de las personas en situación de migración en la que se destaca que los derechos sobrepasan la condición migratoria de la persona; de la protección a las personas en situación de migración en el Estado de Nuevo León, mencionado las responsabilidades y actuaciones de las autoridades estatales y municipales; de la competencia y coordinación de autoridades señalando a autoridades y entidades competentes, en la aplicación de esta Ley. En estas, se incluyen las responsabilidades de los actores competentes, el Titular del Ejecutivo Estatal; la Secretaría General de Gobierno; la Procuraduría General de Justicia; la Secretaría de Seguridad Pública; la Secretaría de Educación; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Economía y Trabajo; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; el Instituto Estatal de las Mujeres; los municipios; y, los jueces, magistrados y árbitros en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, incluye la participación social de la comunidad y las organizaciones civiles no gubernamentales o de la sociedad civil, para coadyuvar a la prestación de servicios asistenciales y de protección para las personas en situación de migración y detalla sus acciones. la iniciativa de ley también considera un programa sobre las personas en situación de migración en el Estado de Nuevo León; el registro estatal de personas en situación de migración y por último, un capítulo de las responsabilidades y sanciones de las y los servidores públicos del Estado y de los municipios.

Como se ha mencionado, en el tema migratorio en Nuevo León solamente existe una Iniciativa de Ley del 2017 con algunas características a destacar como esquemas de participación y corresponsabilidad gubernamental y social, en atención al migrante. Se señala el fortalecimiento de la capacidad de apoyo, atención y protección de las distintas instancias de gobierno, como asistencia jurídica, social, traslado de defunciones, repatriación y transporte.

Ahora bien, la iniciativa de Ley propuesta por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León tiene vacíos importantes en términos de que no tiene una ampliación del término migrante y sólo se refiere para su protección a migrantes en situación irregular. Asimismo, es importante señalar que la iniciativa contempla una instancia encargada de la promoción, protección, defensa y garantía de los derechos de las personas migrantes. Un programa sobre las personas en el contexto de la migración, con objetivos, estrategias, líneas de acción y mecanismos de cooperación interinstitucional. Un tema álgido de la iniciativa lo constituye el Registro Estatal de las Personas en el Contexto de la Migración, lo referente a la inscripción y a las autoridades responsables. No hace referencia quiénes y la intencionalidad del Registro.

Asimismo, cabe destacar que en 2016 en la entidad había una Oficina adscrita a la Secretaría General de Gobierno llamada “Centro de Atención a Migrantes”, la que desapareció en la actual administración. Algunas de sus funciones realizadas por esa oficina las tomó la Secretaría de Desarrollo Social, pero la gran mayoría de sus acciones dejaron de ofrecerse. En la actualidad no existe un Programa ni propuestas de políticas públicas para las personas migrantes, menos aún pensados en grupos específicos como los migrantes de retorno, por lo que en la medida de sus posibilidades las Casas y albergues de la ciudad suplen la ausencia del Estado en este rubro.

En políticas públicas, el número y la diversidad de demandas ciudadanas y las distintas perspectivas sobre la posible solución de un problema público como lo es la población en retorno, aumentan el número de actores gubernamentales involucrados. Lo que hace más compleja la formación de una agenda política y gubernamental.

En el caso de Nuevo León la demanda de la población retornada no es considerada en la legislación ni en las prácticas de política pública o social. En los costos de transacción en los procesos de formación de una agenda enfocada a la población migrante donde se consideran prácticas específicas para cada uno de los grupos que le conforman, entre estos los migrantes de retorno, a partir del diagnóstico de las mediciones de la percepción de la población y de los proyectos políticos del ejecutivo, así como el presupuesto hacen que no exista una agenda de política pública definida.

La entidad cuenta con un decreto emitido en 2011 por el que se crea la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos, como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonios propios, autonomía técnica y de gestión, y sectorizado al Gobernador del Estado.

La Coordinación conforme a la política exterior de México tiene por objeto apoyar la protección de ciudadanos poblanos que radican en el extranjero y de sus familias en sus lugares de origen. Este organismo es encargado de coordinar y ejecutar las acciones orientadas a promover el desarrollo integral de migrantes poblanos y sus familias, involucrándolos en la vida económica, política, cultural y social del Estado, así como promover la coordinación de acciones del Gobierno del Estado de Puebla en el exterior.

Las acciones se perciben desde los ámbitos de cooperación, orientación, asesoría y apoyo para la población poblana que vive en el extranjero y sus familias en Puebla. Entre las atribuciones y funciones en favor de las y los poblanos en el extranjero se encuentran el establecer una coordinación con el Gobierno Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, y el Instituto Nacional de Migración, para acceder a los programas y acciones establecidos por dichas instancias. Cooperar con instancias competentes en el desarrollo de estrategias, mecanismos y acciones tendientes a atender las causas motivan la migración; mejorar los vínculos del Estado con residentes poblanos en el extranjero a través de programas permanentes de interés común; orientar y asesorar a los migrantes poblanos y a sus familiares respecto a las dependencias gubernamentales a las que pudieran recurrir; promover que las aportaciones de las organizaciones de migrantes se incrementen; promover la integración de proyectos productivos y desarrollo de programas de empleo temporal en el exterior en beneficio de poblanos en el extranjero. Favorecer el vínculo entre poblanos en el extranjero y sus comunidades de origen; patrocinar la procuración, promoción y defensa de los derechos humanos de migrantes poblanos; orientar a los migrantes poblanos para el envío de remesas; apoyar la repatriación de cadáveres de poblanos en el extranjero; auxiliar a poblanos en el extranjero y sus familias en la obtención de documentos de identificación y de constancia de estudios, de competencia estatal.

El Reglamento establece e incluye las responsabilidades de los integrantes de la Coordinación, conformada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado; el Secretario General de Gobierno; el Secretario de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico; el Secretario de Turismo; el Secretario de Educación Pública; el Secretario de Finanzas y Administración; el Secretario de Desarrollo Social; el Secretario de

Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial; el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Puebla.

Tiene entre sus atribuciones el promover programas y acciones ya sean federales, estatales o internacionales en beneficio de los migrantes poblanos; la celebración de convenios de colaboración o coordinación con las dependencias de los gobiernos municipales, estatales e internacionales, así como con organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, organismos no gubernamentales, instituciones educativas y organizaciones privadas.

Asimismo, destaca la creación de un Consejo Consultivo como unidad de asesoría, apoyo técnico y promoción de las acciones de la Coordinación, conformado con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, integrado por personas relacionadas con los asuntos de la competencia del Organismo.

El Estado también cuenta con el Instituto Poblano Asistencia al Migrante (IPAM). El organismo del Gobierno del Estado de Puebla es responsable de atender a la población poblana migrante, repatriada, que vive o presenta dificultades en el extranjero, especialmente en Estados Unidos. Para brindar los apoyos, el IPAM se coordina con Institutos y Secretarías estatales y federales.

Los servicios ofrecidos por el IPAM son desde tres vertientes, protección, documentación y vinculación. En los primeros se ofrece apoyo en repatriación humana; traslado de restos y personas enfermas; orientación jurídica; información de migrantes detenidos o extraviados; ayuda para trámite de visa americana e informar a los poblanos sobre los riesgos que invoca la emigración irregular.

En los de documentación, se ofrecen servicios para el acceso o trámite de documentos como las relativas al registro civil, actas de nacimiento, matrimonio, defunción; constancia y certificados de estudios; rectificación de actas de nacimiento; constancias de vecindad; licencia de conducir y constancia de No antecedentes penales.

Por último, destaca el área de vinculación cuyas acciones son enfocadas a atender problemáticas y necesidades de la población de retorno ya sea voluntaria o involuntariamente. En principio a través de “Mi Casa es Puebla”, oficinas de representación en el extranjero del IPAM, en Los Ángeles, Nueva York y Passaic se brinda atención y vinculación para el regreso.

Para reinserción social sea lo más adecuada posible, se cuenta con el Programa de Vinculación Interinstitucional a Migrantes Poblanos en Retorno, que vincula a los migrantes poblanos en retorno con el

sector educativo, laboral, salud, desarrollo social y rural, destacando las habilidades y experiencia adquiridas en el extranjero.

Por otra parte, el proyecto de Desarrollo Integral y Reinserción de Migrantes Poblanos (DIRMP) apoya a los migrantes poblanos y sus familias en el acceso y afiliación de programas sociales como el Seguro Popular y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Una buena práctica que debe destacarse es el Protocolo para la Atención y Reintegración de Personas Migrantes Retornadas y Dreamers al Estado de Puebla. Catálogo de Servicios y Programas Sociales. Este ofrece orientación e información y, en su caso, vincula a las personas migrantes en retorno y a sus familias a los diferentes servicios y programas sociales sobre de identidad, protección y justicia, educación, capacitación, medios de vida y salud disponibles en el Estado de Puebla.

En la capacitación orientación y certificación se ofrece orientación de capacitación técnica; certificación de habilidades, así como del idioma inglés; primaria, secundaria, educación media superior, superior y posgrado; estancias infantiles y capacitación para desarrollo de negocios. En el acceso a la justicia, asesoría o representación legal en materia administrativa, civil, familiar y penal, así como presentación de queja por violación a derechos humanos por autoridades mexicanas. En apoyo a documentos de identidad orientación sobre acta de nacimiento; credencial para votar; CURP, licencia de conducir; pasaporte mexicano y registro de nacimiento para niños nacidos en Estados Unidos. En la orientación a medios de vida, se ofrece informes sobre asistencia económica para búsqueda empleo; apoyo a la producción agrícola, pesquera o proyectos de emprendedurismo; bolsas de trabajo para el empleo formal.

En la protección se orienta sobre la pensión alimenticia hijos menores de edad con padres en el extranjero; la recuperación de pertenencias tras la detención; el envío del menaje de casa desde Estados Unidos: protección a mujeres víctimas de violencia; orientación para la reunificación familiar y problemas laborales en Estados Unidos. De igual forma, considera orientaciones para personas en Estados Unidos en repatriación de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; localización de personas migrantes; apoyo a personas detenidas; identificación y traslado de restos, traslado de personas enfermas.

En el ámbito de la salud, asistencia en servicios para acceso a salud pública; servicios sobre acceso a salud privada de bajo costo; apoyo para cubrir gastos médicos; servicios para salud emocional; servicios de salud de urgencia. Por último, también se ofrece orientación y apoyo económico para transporte terrestre desde la frontera; información de comedores comunitarios, desarrollo de infraestructura en comunidades; excepciones y descuentos en el pago de inscripciones y registros de S.A. de C.V.; hospedaje y alimentación de emergencia; subsidio para compra de vivienda y bancarización.

Los anteriores son aspectos prácticos y de la vida cotidiana que resultan muy complejos para una persona que ha retornado a México después de un período de tiempo de no radicar en el país. Este protocolo, acción sobresaliente y ejemplo de buenas prácticas de política pública debiera ser considerado para ser replicado en todas las entidades del país

En términos de legislación, desde 2008 se tiene la Iniciativa de Ley de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos y sus Familias del Estado de Puebla que tiene por objeto “apoyar y proteger a los migrantes y sus familias en relación con el respeto y vigencia de los Derechos Humanos garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y demás tratados internacionales en la materia” (artículo 1).

La iniciativa de ley contempla seis títulos con sus respectivos capítulos donde se consideran las disposiciones generales; la concurrencia de competencia y de la coordinación y concertación; la participación social; los derechos y las obligaciones de los migrantes y sus familias; de la comisión estatal para la atención del migrante poblanos; del registro estatal de migrantes; las sanciones y los transitorios. En su contenido, considera la protección de los derechos humanos, la no discriminación y distingue entre emigrante, inmigrado inmigrante, migrante, no inmigrante y transmigrante.

Define a los migrantes como “a) La persona que está fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y no sujeto a su protección jurídica y se encuentre en el territorio de otro Estado. b) Que no disfrute del reconocimiento jurídico general de derechos inherentes al otorgamiento de la condición de refugiado, residente permanente, naturalizado u otra análoga por parte del Estado de acogida. c) Y que tampoco disfrute de una protección jurídica general de sus derechos fundamentales en virtud de acuerdos diplomáticos, visados u otros acuerdos” (artículo 4).

Sobre la concurrencia de competencia entre el Estado y los Ayuntamientos considera que para evitar que las y los poblanos salgan hacia el extranjero de manera irregular, el Ejecutivo del Estado implementará un programa permanente para disminuir la migración, para lo que debe tener un diagnóstico de las causas que dan origen a la emigración; mejorar las alternativas de desarrollo para que la población poblanos se arraigue en sus comunidades; promover oportunidades de empleos; reforzar los lazos de solidaridad y de identidad con el Estado; promover programas de apoyo a los niños, mujeres y personas de la tercera edad para poblanos que sus familiares se encuentren residiendo fuera del país; y facilitar servicios sobre orientación y gestión de trámites, en materia de registro civil, derechos humanos, migración y servicio exterior, en coordinación con las Dependencias Estatales, Entidades Federales y los Ayuntamientos.

Asimismo, establece que las Dependencias Estatales y Municipales deben cooperar para la planeación, ejecución y seguimiento de programas y acciones que se implementen para la atención de los migrantes y sus familias. La iniciativa también destaca las atribuciones y obligaciones del Titular del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos.

Con relación a la participación social señala que el ejecutivo del estado y los ayuntamientos promoverán la organización y participación de la comunidad con la finalidad de contribuir a la prestación de servicios asistenciales para los migrantes y sus familias. De igual forma considera los derechos y las obligaciones de los migrantes y sus familias entre los que se encuentran el derecho de ser beneficiarios de las acciones, apoyos y programas gubernamentales cumpliendo los lineamientos establecidos en los mismos. el derecho al trato digno, recibir información y presentar denuncias.

Dos aspectos importantes son el que se considera la existencia de presupuesto de egresos del ejecutivo del estado donde se incluyan fondos especiales para la implementación de programas de atención a migrantes y sus familias. asimismo, la creación de la comisión estatal para la atención del migrante poblano como un órgano desconcentrado de la secretaría de gobernación, con autonomía de gestión para mejorar los vínculos del estado con las y los poblanos migrantes; acercarlos a los servicios de la administración pública; estimular la inversión y empleo a través de la participación comunitaria.

La iniciativa también considera un registro estatal de migrantes, voluntario y a cargo de la Comisión y las sanciones a los servidores públicos ante el incumplimiento o prácticas discriminatorias a los derechos de la población beneficiaria.

En la entidad no existe una legislación vigente con relación al tema migratorio, no obstante, sobresale Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos, así como el establecimiento, acciones y programas del IPAM donde concretamente se muestran propuestas para la migración poblana de retorno.

El retorno de mexicanos es atendido a través del IPAM y también se cuenta con el apoyo en Estados Unidos a través del programa Mi Casa es Puebla, lo cual resulta de gran apoyo para los familiares que aún se encuentran en Estados Unidos de poblanos que son retronados.

Las acciones se interesan mayormente por la población de poblanos que se encuentran fuera de México y de alguna manera ayudarles para que su permanencia sea en el extranjero. Como previamente se ha mencionado, existen buenas prácticas que debieran ser replicadas con respecto a la información y asistencia para la población migrante de retorno.

El contar con un “Protocolo para la atención y reintegración de personas migrantes retornadas y Dreamers al Estado de Puebla. Catálogo de Servicios y Programas Sociales” que brinda orientación e información sobre el acceso a los servicios y programas sociales disponibles en el Estado de Puebla relacionados con el reconocimiento de la identidad; la protección; la educación; la capacitación; el empleo y la salud, así como el apoyo en la vinculación de las personas migrantes en retorno con sus familias son de gran valor para la persona retornada, su familia, y facilita el proceso de (re)integración en México.

SONORA



En el ámbito legislativo, el Estado de Sonora cuenta con la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes y el Reglamento de la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Sonora.

La Ley de Protección y Apoyo a Migrantes publicada en 2007, es de orden público e interés social y tiene como objeto general regular, en el ámbito de la competencia estatal, la protección de los derechos de los migrantes que se encuentren en territorio de Sonora. Acciones que corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de las dependencias estatales y a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Comprende siete títulos donde se establecen las disposiciones generales; la concurrencia de competencia y de la coordinación y concertación; los derechos y las obligaciones de los migrantes; de la oficina de atención a migrantes; el Consejo Estatal de Atención a Migrantes; de las sanciones y los transitorios.

La primera parte destaca la promoción, vigilancia y respeto de los derechos humanos de los migrantes. Define a las personas migrantes como “las personas en situación vulnerable que pretenden internarse ilegalmente por el territorio del Estado hacia los Estados Unidos de América o que, habiéndose internado, son regresados por el mismo territorio estatal.” (artículo 4).

El segundo apartado menciona que el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, en el marco de sus respectivas competencias son facultados para interpretar la ley en el ámbito administrativo y que las autoridades y servidores públicos del Estado y Municipios, deben llevar a cabo las acciones su cumplimiento.

Determina como atribuciones y obligaciones del Titular del Poder Ejecutivo y de los municipios fronterizos, entre otras, el informar para evitar el cruce de manera ilegal hacia los Estados Unidos por las fronteras de Sonora y promover el retorno voluntario, así como la reintegración a sus comunidades de

origen. Así como promover y prestar servicios de asistencia social, programas que impulsen el regreso seguro; fomentar y apoyar acciones de instituciones públicas, privadas y albergues que presten servicios de asistencia social, atención y apoyo a los migrantes. Asimismo, atender y proteger a migrantes víctimas de delitos; satisfacer las necesidades básicas de alimentación, servicios médicos, alojamiento, vestido, asistencia jurídica, orientación social y servicios de transportación y funerarios cuando sea necesario. Celebrar acuerdos y convenios en materia de atención y protección a migrantes para establecer mecanismos de colaboración y participación con los sectores públicos, sociales y privados.

Entre las atribuciones sobresalen la de colaborar con el Gobierno Federal en la prevención y erradicación del tráfico de personas y la explotación de migrantes por la delincuencia organizada, así como la gestión de recursos para las instituciones que proporcionen servicios gratuitos de atención a migrantes.

El capítulo segundo detalla la participación social en los programas de atención a migrantes para fortalecer la solidaridad ante las necesidades de la población a través de acciones como protección, asistencia social, de atención y de apoyo a migrantes. También destaca que el gobierno del Estado y gobiernos locales en los términos de las disposiciones legales aplicables otorgarán de incentivos y facilidades administrativas a las organizaciones que apoyen a migrantes.

La legislación considera asimismo los derechos y las obligaciones de los migrantes, entre éstos están contenidos los derechos humanos, el derecho a la información y a un trato digno. Para la atención a este grupo, señala la Oficina de Atención a Migrantes como una oficina adscrita a la Secretaría de Gobierno, cuyas atribuciones y obligaciones son entre otras, ejecutar acciones, políticas y programas estatales en materia de atención a migrantes; aplicar acciones para que el tránsito de los migrantes por el Estado sea lo más seguro posible; fortalecer la relación del gobierno estatal con el federal y los municipios fronterizos para el desarrollo de proyectos para la atención y protección de los migrantes, así como en conjunto con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, particularmente en los municipios fronterizos, garantizar el acceso inmediato de los migrantes a los servicios y programas de atención.

La ley considera el establecimiento del Consejo Estatal de Atención a Migrantes que tiene por objeto ser un órgano de consulta en la coordinación, planeación, formulación, ejecución y evaluación de los programas y acciones en materia de protección y atención a migrantes. Establece que los actores que deberán integrar el Consejo son el Gobernador del Estado; el Secretario de Gobierno; el titular de la Oficina de Atención a Migrantes, el Secretario de Salud; el Secretario Ejecutivo de Seguridad Pública; el Procurador General de Justicia; el Secretario de Desarrollo Social; la Secretaria Técnica del Consejo Estatal de Población; los Presidentes Municipales de los Municipios Fronterizos y miembros de la sociedad civil, ya sean de

instituciones educativas, de investigación y de organizaciones no gubernamentales vinculadas con la atención a migrantes o grupos vulnerables.

También menciona la creación de un Registro Estatal de Migrantes a cargo de la Oficina de Atención a Migrantes, cuya inscripción es voluntaria por parte de los migrantes y tiene el objetivo de contar con información para facilitar el reencuentro del migrante con sus familiares. Por último, se establecen las sanciones a las faltas de responsabilidades de los servidores públicos con base en la legislación del Estado.

El Reglamento de la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Sonora, publicado y en vigor en febrero de 2009 tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes. La aplicación del Reglamento corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, la cual se apoya en la Dirección General.

Para la prestación de los servicios de atención, protección y apoyo a migrantes, la Secretaría, por conducto de la Dirección General, se coordina con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud Pública, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Estado, el Secretario Ejecutivo de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Estado, e instituciones que por sus funciones determine el Ejecutivo Estatal.

Se considera el Consejo Estatal de Atención a Migrantes como órgano de consulta que apoya en la coordinación, planeación, formulación, ejecución y evaluación de los programas y acciones señalados para la protección y atención a migrantes. Los miembros del Consejo se señalan en el artículo 23 de la Ley, asimismo, se establecen las condiciones y funciones a las que deberá apegarse el Consejo y sus miembros.

El Reglamento establece con la finalidad de procurar el respeto a los derechos humanos y la atención a las necesidades básicas de los migrantes que la Dirección General debe desarrollar acciones de enlace, suscribir convenios, determinar programas y prácticas entre las autoridades de los municipios fronterizos, autoridades migratorias federales asentadas en territorio sonorense, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y organismos de la sociedad civil.

Los programas y acciones de atención a migrantes que se implementen y operen en el Estado de Sonora deben considerar la prestación de servicios de asistencia social, promover el regreso seguro a los lugares de origen; alimentación, servicios médicos, alojamiento, vestido, asistencia jurídica, orientación social y, servicios de transportación y funerarios en casos especiales. Asimismo, se considera la participación social y privada en el apoyo a la prestación de servicios de asistencia para los migrantes y para apoyarlas, la Secretaría, promoverá políticas y mecanismos que establezcan incentivos y facilidades administrativas para

las organizaciones sociales brindan apoyos a los migrantes. Por último, con base a lo señalado en la Ley, se establece la creación de un Registro Estatal de Migrantes a cargo de la Oficina de Atención a Migrantes.

La Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Sonora contempla una definición de personas migrantes en la que se les identifica desde dos ámbitos, quienes buscan ingresar a territorio estadounidense de forma ilegal o, quienes habiendo ingresado son regresados por el territorio de Sonora. En este sentido, alude a los migrantes de tránsito irregular y retorno.

Entre las propuestas de atención, se encuentran la difusión de mensajes en medios para fomentar el desaliento al cruce ilegal así como impulsar el regreso seguro a lugares de origen, sin detallar cuáles o cómo podrían ser estos. De igual forma, se propone un Registro Estatal de Migrantes de Inscripción voluntaria para facilitar la reunificación familiar.

La normativa pretende hacer respetar los derechos fundamentales de la persona, indica a los sujetos que pretende proteger y señala las sanciones a las autoridades en caso de su incumplimiento. El interés mayor de la Ley es brindar atención básica y hacer respetar los derechos humanos de las personas migrantes que se encuentran en territorio de Sonora, sin destacar propuestas, programas y estrategias de atención a personas retornadas, quedando ambigua la atención a los mexicanos de retorno y, pareciera que se delega la tarea al individuo y la sociedad civil.

Dentro de las acciones, tampoco se perciben las consideradas para los mexicanos en el exterior, o las ayudas que el gobierno Estatal brindaría a sus ciudadanos. En términos de la atención a grupos específicos y/o vulnerables, la normatividad no detalla quiénes se encuentran en este segmento, es decir, no considera o diferencia a las niñas, los niños o los adolescentes no acompañados, las mujeres, las personas con discapacidad y los adultos mayores, los migrantes nacionales y extranjeros. En este contexto, también es importante puntualizar en la legislación a la población de retorno, las atenciones medidas y acciones para la (re)integración de las y los migrantes de retorno.

Es importante señalar que en la legislación y su reglamento se expone una coordinación interinstitucional entre las Secretarías estatales y los municipios fronterizos para favorecer a la población migrante, a la vez que se considera un presupuesto para los programas orientados a migrantes.

TAMAULIPAS



En mayo de 2011 se publicó el Decreto Gubernamental mediante el cual se crea el Instituto Tamaulipeco para los Migrantes, como organismo público descentralizado de la administración estatal, coordinado administrativamente por la Secretaría General de Gobierno. En 2012 por Decreto Gubernamental se transformó el Instituto Tamaulipeco para los Migrantes de un organismo público descentralizado a un órgano desconcentrado, con el objeto de “atender al principio de eficiencia en el destino y ejercicio de los recursos públicos, quitar la dispersión de funciones y promover el aprovechamiento óptimo de los elementos destinados a cumplir las funciones de atender los asuntos de los migrantes y responder así a las necesidades de la ciudadanía y favorecer el desarrollo integral del Estado”.³⁹

De esta forma, el Instituto Tamaulipeco para los Migrantes es un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, con autonomía técnica y de gestión, a cargo de las políticas públicas de protección de los derechos de los emigrantes, inmigrantes, transmigrantes, repatriados y deportados migrantes que se encuentren en el Estado de Tamaulipas.

Los objetivos del Instituto se determinan por grupo de atención, para los emigrantes tamaulipecos entre otros se encuentran el alentar la vinculación con el Estado; ofrecer y facilitar servicios y trámites de documentos; brindar asesoría jurídica al emigrante y a sus familias; informar y orientar sobre los derechos, riesgos, obligaciones inherentes a su situación de emigrantes; crear una base de datos de los emigrantes tamaulipecos y su familia para su inclusión en los programas estatales; fortalecer los vínculos de pertenencia con el Estado entre los emigrantes tamaulipecos y sus familias radicados fuera Tamaulipas; generar políticas públicas para salvaguardar los derechos y sus condiciones integrales de seguridad.

Para los inmigrantes, los objetivos se centran en promover su asimilación a la vida política, económica y social del Estado. Para los transmigrantes, personas en tránsito por territorio tamaulipeco los objetivos son cuidar el respeto a sus derechos humanos; impulsar y coordinar la participación institucional y de las organizaciones civiles, para dar respuesta a problemas derivados de su movilidad migratoria; proporcionar de forma temporal alimentos, atención médica y psicológica, alojamiento, vestido, asistencia jurídica, orientación social y, servicios de transportación cuando las circunstancias lo requieran; gestionar atención y protección a posibles o víctimas de algún delito en el territorio del Estado; y procurar, en coordinación con los órdenes de gobierno competentes, la seguridad a los transmigrantes en su tránsito por territorio tamaulipeco.

³⁹ Periódico Oficial, 30 de agosto de 2012, p.18

En la atención a los repatriados los objetivos se enfocan en proporcionar capacitación para el empleo e incorporación a bolsas de trabajo; brindar de forma temporal alimentación, servicios médicos y psicológicos, alojamiento, vestido, asistencia jurídica, orientación social y servicios de transportación en casos especiales; y promover y prestar servicios de asistencia social, como programas que impulsen el regreso seguro a sus lugares de origen.

Respecto a las personas de nacionalidad extranjera que sean deportadas por territorio de Tamaulipas los objetivos se orientan a ofrecer temporalmente alimentación, servicios médicos y psicológicos, alojamiento, vestido, asistencia jurídica, orientación social, servicios de transportación en casos especiales; promover y prestar servicios de asistencia social como programas que promuevan el regreso seguro a los lugares de origen y coordinar la participación institucional y con organizaciones civiles en la solución de las necesidades causa de la deportación.

Se destacan entre otras facultades del Instituto ejecutar acciones, políticas y programas estatales en materia de atención a migrantes; promover las acciones de las dependencias y entidades estatales a favor de los migrantes; favorecer acciones preventivas para que el tránsito de los migrantes por Tamaulipas se efectúe con respeto a los derechos fundamentales; procurar el respeto de los derechos humanos y la atención integral de las necesidades básicas de los migrantes; fortalecer la relación del gobierno estatal con el federal y los municipios fronterizos para la corresponsabilidad en la atención y protección de los migrantes; crear convenios con organizaciones de la sociedad civil, dependencias y entidades de las administraciones públicas federales, estatales y municipales para la formulación y ejecución de programas y acciones orientados a atender a los migrantes; fomentar la creación de asociaciones, organismos o grupos de apoyo que ayuden a cualquier tipo a los migrantes

En el Decreto también se describen las atribuciones del Secretario General de Gobierno, las del Director General que será nombrado y removido por el Ejecutivo del Estado, así como las del Contralor Interno de la Secretaría General de Gobierno, a cargo la vigilancia de los recursos públicos asignados al Instituto.

Adicional al Decreto, la entidad cuenta desde 2014 con un Reglamento Interior del Instituto Tamaulipeco para los Migrantes (ITM) donde se establecen las bases para la organización interna del ITM, su estructura administrativa y las atribuciones de sus órganos y unidades administrativas para fomentar, conducir, vigilar y evaluar la política estatal en materia de protección y asistencia social a migrante.

El ITM es un “organismo público desconcentrado del Gobierno del Estado, coordinado administrativamente por la Secretaría General de Gobierno y tiene a su cargo las políticas públicas

relacionadas con la promoción, atención y protección de los derechos de los migrantes, los cuales se ejercerán en base a las atribuciones previstas en los Decretos de su creación y modificación, y en los ordenamientos jurídicos aplicables” (Artículo 2)

El reglamento define a al migrante como “Persona que traslada la residencia habitual de un lugar a otro y que implica un cambio de localidad, en un tiempo determinado, para ello debe ocurrir que el migrante cruce las fronteras o límites de una región geográfica, siendo sus manifestaciones: emigrante, inmigrante, transmigrante, repatriado y deportado” (Artículo 4).

En cuanto a la estructura, las atribuciones, y las unidades administrativas son en concordancia con lo establecido en el Decreto Gubernamental publicado en 2012. Se establece que el ITM contará con Delegaciones Regionales con sedes en Matamoros, Reynosa y Tampico, Tamaulipas.

El ITM busca facilitar el tránsito por Tamaulipas, brindando apoyo para atender necesidades, para lo anterior, cuenta con Delegaciones en Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Tampico. Los servicios ofrecidos por el ITM son desde tres vertientes: servicios, asistencia social y vinculación.

En cuanto a los servicios y programas que se ofrecen a la población migrante se encuentran los de hospedaje y alimentación; el programa “Contigo Paisano”, la Estrategia “Somos mexicanos” y el Programa 3x1, estos dos últimos de índole federal.

En términos de hospedaje y alimentación, el Gobierno de Estado se apoya en la colaboración de las Casas del Migrante de la sociedad civil ubicadas en Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Tampico, las que garantizan albergue y alimentos. El programa “Contigo Paisano” apoya en la promoción Turística; tramitación de actas de nacimiento, matrimonio, defunción; CURP; renovación de licencias de conducir; cuenta con un módulo de Instituto Nacional Electoral para la gestión y entrega de credencial de elector. El programa “Somos mexicanos”, parte de la estrategia de atención integral y apoyo a los Repatriados en Coordinación con el Instituto Nacional de Migración y, el Programa 3X1 para Migrantes, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, apoya las iniciativas de los migrantes para realizar proyectos de desarrollo en sus localidades de origen, a través de la aportación del gobierno federal, estatal y municipal, en conjunto con organizaciones de migrantes en el extranjero.

En la Asistencia Social, se cuenta con 12 programas. El Programa de Doble Nacionalidad con gestión y patrocinio en el Registro Civil del Estado de Tamaulipas para la “Inscripción de Extranjería” de niñas, niños y adolescentes nacidos en Estados Unidos, hijos de padres mexicanos. El programa de Vinculación con los Tamaulipecos Radicados en Estados Unidos en el que se realizan ferias de servicios en ciudades de Estados

Unidos con alta concentración de Tamaulipecos; promoción de la integración de clubes y federaciones de migrantes tamaulipecos; ferias del migrante y un piloto de renovación de licencias de conducir en Estados Unidos.

La Feria de Servicios para los Tamaulipecos en Estados Unidos, consiste en realizar eventos en Houston, Weslaco, Texas, ciudades con mayor población migrante tamaulipeco, con la finalidad de brindar servicios de renovación de licencias de manejo, expedición de actas de nacimiento, así como orientación jurídica y de acción diferida.

Los servicios para la localización de migrantes se efectúan en coordinación con autoridades estadounidenses para la localización de personas detenidas en su intento de cruce a Estados Unidos por territorio de Tamaulipas.

El Programa de Asistencia integral al migrante, incluye a todas las poblaciones de migrantes y en especial los de retorno, se brinda por medio de las Casas de Migrantes, albergue, ropa y alimento. El programa de atención médica, psicológica y jurídica proporciona las atenciones mencionadas a todas las poblaciones de migrantes.

El Apoyo en gestión para el traslado de restos, es para todos los migrantes, pero cuando se trata de tamaulipecos se apoya incluso monetariamente, de otras entidades se hace a través del enlace de las autoridades consulares. El Programa de apoyo *Humanitarian Parole*, gestión del permiso humanitario para familiares directos de personas fallecidas en Estados Unidos o con alguna enfermedad terminal.

El programa de apoyo y gestión para trabajadores en el extranjero, consiste en el apoyo para migrantes agrícolas que buscan trabajar en Estados Unidos y cumplen con los requisitos solicitados por las leyes norteamericanas.

Tres programas específicos sobresalen para migrantes en retorno, el de Gestión para el apoyo de pasajes a migrantes por su estado de origen, el de Retorno a casa digno y seguro y, de Recuperación de pertenencias de los migrantes repatriados

El programa de Gestión para el apoyo de pasajes a migrantes por su estado de origen. Este solo aplica para migrantes repatriados en retorno en estado vulnerable y consiste en la compra del pasaje para el retorno al lugar de origen, si cuenta con el CURP y es originario de algún estado miembro de la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM). Cabe destacar que la CONOFAM es una Asociación Civil cuyo sustento normativo es basado en el Código Civil Federal.

El programa Retorno a casa digno y seguro consiste en el apoyo desde su ingreso a México y concluye en la reinserción del migrante a su núcleo familiar. El trámite es dirigido a migrantes repatriados que cuentan con su constancia expedida por el INAMI.

El programa de Recuperación de pertenencias de los migrantes repatriados aplica a aquellas personas que nos les fueron entregadas las pertenencias aseguradas en el momento de su detención por las autoridades migratorias de Estados Unidos y autorizaron al consulado mexicano, para que en su nombre las recogiera.

En cuanto los servicios de enlace y vinculación, se ofrece información de CONAFAM para conocer los programas que ofrecen los Estados para apoyar a los migrantes, de igual forma, información sobre el directorio de albergues en la frontera de México, las oficinas Consulares, los Grupos Beta de Protección a Migrantes, y los albergues para niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados.

La entidad carece de una legislación en el tema migratorio, en su lugar existe el Decreto Gubernamental mediante el cual se crea el Instituto Tamaulipeco para los Migrantes y el Reglamento Interior del Instituto Tamaulipeco para los Migrantes, en los cuales se incluyen las acciones a realizar en la materia.

En la protección a las personas migrantes y sus derechos, el Decreto considera a cuatro grupos de población a quienes deben ser dirigidas las políticas públicas de protección de los derechos: los emigrantes, inmigrantes, transmigrantes, repatriados y deportados migrantes que se encuentren en el Estado de Tamaulipas.

Para la atención a la población migrante, el ITM como un órgano desconcentrado coordinado administrativamente por la Secretaría General de Gobierno que tiene por objeto articular y ejecutar esfuerzos, acciones y políticas públicas de dependencias y entidades estatales hacia los migrantes, además de la colaboración a nivel federal y municipal en el ámbito de los derechos de los migrantes. Las facultades del instituto incluyen la instalación de oficinas o delegaciones en los puntos de mayor tránsito de personas como son Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Tampico.

Se aborda además el fenómeno migratorio en sus diferentes vertientes y la legislación se interesa mayormente por las y los inmigrantes, emigrantes, transmigrantes, repatriados y deportados, para brindar apoyo a quienes por su condición de migrantes se encuentran en estado vulnerable. Se definen objetivos para las diversas poblaciones que se atienden.

Con relación a las y los migrantes de retorno, al ITM le corresponde establecer los vínculos institucionales, atenuar y dar cauce a la atención de sus necesidades. Las acciones se enfocan a brindar información y orientación geográfica; alimentación, servicios médicos y psicológicos, alojamiento y vestido temporalmente; asistencia jurídica, orientación social y cuando las circunstancias lo ameriten, servicios de transportación. Proporcionar capacitación para el empleo e incorporación a bolsas de trabajo. Promover y brindar servicios de asistencia social, programas que impulsen el regreso seguro a las comunidades de origen.

En la atención a grupos específicos y/o vulnerables, la normatividad no detalla quiénes lo conforman, en este contexto, no se detallan acciones específicas para las niñas, los niños o los adolescentes no acompañados, las mujeres, las personas con discapacidad y los adultos mayores. Vale destacar que entre las limitaciones que dificultan la implementación resaltan los altos niveles de inseguridad alcanzados en la entidad, así como el entorno de desconfianza por la amenaza del reclutamiento por parte del crimen organizado.

7. CONCLUSIONES

La atención a la migración de retorno ha mostrado transformaciones en la agenda política en México a lo largo de dos décadas, pero con mayor fuerza desde 2007. El retorno de connacionales y sus familias transitó, en términos generales, de una situación con relativa importancia en la que se planteaba en esencia la recepción organizada de la población que era retornada por la autoridad de otro país y acciones de reinstalación en algunas zonas específicas del país, a ocupar un lugar más central en la política federal y estatal que busca procurar el acceso a derechos de toda la población retornada y de sus familiares, sobre todo de menores de edad nacidos en Estados Unidos.

En años recientes, la normatividad y las acciones de política pública se han enfocado en la coordinación de esfuerzos hacia la población retornada por la autoridad migratoria de otro país, así como hacia la (re)inserción de población retornada en general y de sus familiares, independientemente de la disparidad de avance normativo, institucional y de acciones concretas entre las entidades federativas del país. Transformación que cobra mayor relevancia ante el endurecimiento de la política migratoria y de la proliferación de ambientes hostiles y de discriminación para la inmigración indocumentada en Estados Unidos.

Con la aparición de la Ley de Migración en 2011 se pone en el centro de interés a los propios los migrantes y sus familiares. Desde un enfoque de derechos humanos, integración y equidad, los principios rectores de la política migratoria plasmados en la Ley dan cuenta de ello. Pese que México se concibe como un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, la nueva Ley perdió integralidad al no incluir a la población migrante de retorno y dejar la materia como parte de la Ley General de Población. La LM no logró convertirse en un único eje rector y de trazado institucional que avanzara en el entendimiento jurídico, de identificación y atención de necesidades de todas las manifestaciones de la migración internacional en el país. De hecho, la LM contribuyó, de cierto modo, a la fragmentación normatividad en materia de retorno.

Ni la Ley de Migración, ni la Ley General de Población o alguna normatividad específica permite identificar las perspectivas institucionales de ordenamiento y atención del Estado mexicano en materia de migración de retorno de conjunto. La normatividad federal no ofrece claridad conceptual acerca de los distintos grupos que participan en los procesos de retorno. Se parte de una definición muy general en la que se concibe al migrante retornado como un grupo homogéneo, con necesidades de atención en los contextos de recepción y de reinstalación similares. Se hace necesario distinguir en la población mexicana retornada tres grupos: a) personas mexicanas retornadas por medios propios, b) personas mexicanas retornadas por

la autoridad migratoria de otro país, dividida entre aquella que tuvo una estancia de más de un año en el exterior y la de emigración reciente, y c) personas menores de 18 años de edad nacidas en el exterior de padre o madre mexicanos que llega a residir a México como consecuencia del regreso de alguno de sus padres.

Si bien la normatividad es fragmentada y parcialmente completa, habría temáticas que avanzaron en los últimos años. Por un lado, se focalizan los procesos de recepción al país como puntos claves e indispensables para la identificación de las necesidades inmediatas de las personas retornadas por la autoridad de otro país y, por otro lado, se reconocen los derechos humanos de los migrantes, subrayando la vulnerabilidad de grupos como de niños, niñas y adolescentes mexicanos en contextos de migración de retorno, sean nacidos en México o en el exterior.

En términos de política pública hacia el retorno, ésta se caracteriza también por una dispersión de esfuerzos institucionales, que obviamente han implicado recursos presupuestales y humanos que, no necesariamente, han podido abonar en la atención integral de migrantes retornados. La política focalizada en la recepción visibiliza la vulnerabilidad de las personas retornadas en el contexto a donde llegan, pero no contribuye a una visión de mediano y largo plazo de la migración internacional en México.

Las políticas hacia la población de retorno, entendida como el conjunto de acciones y programas, deben ser diseñadas e implementadas desde una lógica más proactiva, en la que se involucre a los distintos colectivos de población migrante y en distintos contextos, incluyendo mucha más labor para la preparación para que el retorno sea exitoso o con menos dificultades a la llegada y durante el primer año de (re)inserción social, sea este un acto por medios propios o como resultados de la acción de las autoridades de otro país. La política hacia el retorno debe buscar atender a las personas desde el país de destino de su emigración, como un primer punto en que se prevea o se planee una situación de retorno voluntario o forzado, particularmente para personas migrantes sin documentados de identidad, de forma que se les facilite después (re)establecer su residencia en México, acceder al mercado de trabajo, a los servicios sociales y a los programas gubernamentales de apoyo. La integralidad de la atención a la población de retorno debe tener como base los lugares de destino de la emigración mexicana, de su recepción al regreso y de reinstalación en el país, que no necesariamente son sus comunidades o entidades de origen.

Las legislaciones de las entidades federativas analizadas (Baja California, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas) tienen en común la promoción, respeto, protección, garantía de los derechos humanos de las y los migrantes conforme los principios del derecho internacional de los derechos humanos, así como en apego a los compromisos adquiridos por

México en esta materia. No obstante, también dan cuenta que existen importantes diferencias entre los Estados con respecto a la creación, implementación de leyes y reglamentos, así como en los institutos o instancias designadas para la atención a las personas migrantes retornadas.

En el aspecto institucional, no existe una entidad coordinadora a nivel federal, con competencia intersectorial para la ejecución de políticas, programas y acciones hacia la migración de retorno, que contemplen los diferentes subgrupos de ésta y coordine la colaboración con los gobiernos estatales e incluso municipales para la atención y seguimiento de la población migrante de retorno, en los lugares de asentamiento. En este sentido, el Programa Especial de Migración 2014 - 2018, fue un instrumento programático derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que buscó orientar de manera integral la política migratoria del Estado Mexicano; no obstante, no generó una institución especializada y estuvo condicionada a la voluntad política gubernamental en el tema. Dentro de la multiplicidad de políticas y acciones articuladas desde lo federal se destacan el acceso a la identidad nacional, el registro de actos civiles, el acceso a los servicios de educación y salud, la obtención de capacitación laboral, el reconocimiento de habilidades y destrezas para el empleo y el otorgamiento de créditos para la vivienda y de financiamientos para proyectos productivos.

Se deberá buscar una dependencia gubernamental federal que conduzca la coordinación nacional en materia de retorno, la cual interactúen varias instancias e instituciones gubernamentales, con la sociedad civil y la iniciativa privada en el diseño e implementación de programas y acciones. De manera complementaria, se podría apuntar que la política social, económica y cultural debe ampliar sus alcances institucionales, para integrar como beneficiaria específica en ciertos rubros a la población de retornada con más de un año de residencia en el exterior, independientemente de sus motivos de retorno y, los familiares que acompañan el proceso de reinstalación en el país. Los migrantes retornados podrían integrarse a los esquemas de desarrollo regional, a partir del reconocimiento oficial de sus habilidades y destrezas en el trabajo y de la revalidación de su formación educativa.

Las particularidades del desarrollo institucional a nivel estatal crean retos a las posibles propuestas de coordinación e institucionalización. En primer lugar, existe una variedad amplia de formas de gestión de la migración de retorno en los diferentes estados: está Chihuahua con un órgano independiente y especializado en la coordinación y la gestión sobre la protección y la atención a migrantes (el Consejo Estatal de Atención a Migrantes) y está el Estado de México donde la coordinación y la creación de programas se hace por medio de la Coordinación de Asuntos Internacionales que depende de la Unidad de Apoyo de la Administración General que a su vez depende de la Secretaría de Finanzas. En segundo lugar, se debe considerar que en un mismo estado existen confusiones y tensiones en los límites de competencia y de

conurrencia de las instituciones involucradas en esta materia. Así, por ejemplo, Baja California faculta tanto a la Dirección de Atención al Migrante (que es parte de la Secretaría General de Gobierno) como a un posible Consejo de Protección al Migrante (que involucra a la autoridad, a la comunidad y a la sociedad civil) en la protección y la promoción de los derechos de la población, sin que queden claras sus competencias y sus concurrencias.

En el rubro programático, algunos estados analizados crearon ciertas prácticas originales que valdría la pena reproducir en las otras entidades. Entre ellos se encuentran programas específicos para migrantes de retorno como los el proyecto de Desarrollo Integral y Reinserción de Migrantes Poblanos (DIRMP) con una amplia gama de asistencias prácticas y de la vida cotidiana que incluye: orientación y apoyo económico para transporte terrestre desde la frontera; información de comedores comunitarios; excepciones y descuentos en el pago de inscripciones y registros de S.A. de C.V.; hospedaje y alimentación de emergencia; subsidio para compra de vivienda y bancarización. Además, se generaron programas novedosos para los mexicanos en el exterior como el de acceso al seguro social norteamericano del Gobierno del Estado de Michoacán para los emigrantes michoacanos, lo cual implica el ingreso a la economía legal en Estados Unidos y los derechos que esto resulta. Por último, se debe resaltar que a nivel federal como estatal, están ausentes los mecanismos de evaluación y de fiscalización.

También se percibe una diferencia entre las legislaciones estatales en términos de actores y recursos. Por una parte, están las que consideran a los actores dentro de las instancias estatales que deben vincularse en la protección al migrante y por la otra, las que en su legislación incluyen o consideran un presupuesto asignado para la operación.

En otros términos, queda ausente la naturaleza del discurso sobre las personas retornadas, esto es, un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en el conjunto de prácticas y por medio de las cuales se da significado al entorno social que el día de hoy simbolizan las personas retornadas.

El enfoque hacia la población migrante de retorno debe reflejar una incidencia en el contenido de las políticas públicas e influir en el proceso de construcción de una agenda, diseño, implementación y evaluación de las políticas a aplicar.

Si bien, dar sentido a las políticas públicas representa vincularlas con un entorno social, la Ley sólo reconoce de manera superficial el fenómeno, pero no lo explica ni tampoco da significado a los propósitos, necesidades y prioridades de la población en retorno. Para la significación de la ley, en términos de políticas

públicas y sociales, se requiere de narrativas sobre la realidad de las personas en retorno como compleja y a la que se debe de dar sentido y que la ley no contempla.

La población migrante en retorno son actores sociales desde la perspectiva de los valores que representan como una población no atendida a cabalidad, de ahí que sea fundamental insertarla en las políticas públicas. Esto requiere asignación de presupuesto para acciones específicas que atiendan las necesidades de la población en retorno en los diferentes momentos del proceso y a sus familiares.

La asignación de recursos conlleva el análisis costo-beneficio para conocer y calcular la capacidad y disponibilidad que los individuos tienen, incluso respecto a incentivos monetarios y no monetarios, para el afrontar el proceso del retorno y su (re)integración social y económica en México.

La necesidad de ampliar la atención a la emigración mexicana en su conjunto, en lugares de origen y de destino, por las entidades federativas continúa siendo indispensable para el pleno entendimiento de la organización, el modo de operación y las funciones de los gobiernos estatales con relación a la población migrante en retorno.

En los procesos de formación de agenda para la población en retorno y sus implicaciones políticas y sociales, hemos de remitirnos necesariamente a los mecanismos de intermediación política; es decir, de la caracterización de las instituciones que participan en cuanto a normas e incentivos que rigen la acción y procesan demandas de esta población.

8. RECOMENDACIONES PARA EL CAMBIO EN LA ATENCIÓN A LOS MIGRANTES RETORNADOS Y SUS FAMILIARES

Para atender a la población mexicana de retorno en la situación actual, las normativas y programas de recepción y (re)inserción tienen que ser elaborados en base a una lógica de apoyo antes, durante y después del retorno. Un esquema de atención institucional integral debe de buscar como mínimo preparar a las personas contra una posible movilidad de retorno inesperada o en condiciones irregulares. En su punto de mayor eficacia, debe aspirar a evitar la movilidad en estas condiciones. Para avanzar hacia esta meta en la movilidad de retorno a México, se debe caminar hacia el desarrollo de programas de retorno asistido. Es aquí donde se encuentra un área de oportunidad importante en el diseño de política migratoria. Es decir, se debe entender que el proceso de (re) inserción de la población migrante retornada comienza antes de la llegada a México. Adicionalmente, se tiene que plantear como una estrategia binacional que atienda a una población binacional en términos de origen, identidad, sociales, culturales y económicos.

En esta última sección, con base en el análisis realizado para la población mexicana de retorno y sus familiares, se identifican algunas áreas de oportunidad que deberían integrarse en las futuras modificaciones de las leyes y sus reglamentos, lineamientos normativos, programas y acciones, a nivel federal y estatal, que buscan regular y atender la dinámica migratoria particular de la población mexicana de retorno y sus familias. Las recomendaciones se agrupan en varios rubros que, desde nuestra óptica, podrían representar avances sustantivos en la materia.

GENERALES



1. Integrar la migración de retorno en todas sus dimensiones y etapas en la Ley de Migración, para que tenga mejor coherencia en un mismo instrumento jurídico con el resto de los procesos migratorios que concurren en el país.
2. Implementar en cada entidad federativa una Ley de Migración y su reglamento en los que se determine las competencias en la materia a cada institución.
3. Definir de manera precisa a los migrantes de retorno en general y a sus diferentes subgrupos en toda la normatividad y programas a implementar a nivel federal y estatal. Cada una de estas poblaciones pueden y deben ser objeto de políticas, programas y acciones específicas. Estas definiciones deberán distinguir claramente el retorno de emigrantes nacionales de otras entradas al país de población mexicana, sea de residente en el exterior que llegan como visitantes de corta estancia o de residentes en México que salen igual por periodos cortos y regresan.

Personas mexicanas retornadas. Población nacida en México que regresa a vivir al país y sus familiares. Incluye tres grupos: a) personas mexicanas retornadas por medios propios, b) personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país y c) personas menores de 18 años de edad nacidas en el exterior de padre o madre mexicanos que llega a residir a México como consecuencia del regreso de alguno de sus padres.

a) Personas mexicanas retornadas por medios propios. Población nacida en México que regresa al país por medios propios con el fin de establecerse luego de residir un año o más en el exterior, sin importar la causa o motivo del retorno, sea como consecuencia de su situación económica en el exterior, del retorno de algún familiar inmediato por la autoridad migratoria o por cualquier otra razón propia o de un familiar.

b) Personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país. Población nacida en México que regresa a México de manera forzada como consecuencia de un acto de expulsión de la autoridad migratoria de otro país. En lo esencial provenientes de Estados Unidos, sea bajo un procedimiento de expulsión por orden judicial (Removal) o por un proceso administrativo expedito de retorno (Return) que no pasan por una corte. Se divide en dos grupos los de menos de un año y de un año o más de residencia en el exterior.

- **Personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país con un año o más de estancia en el exterior.** Personas que fueron detenidas por no poseer la documentación migratoria requerida para su legal estancia en ese país o por cometer algún delito y que posteriormente son sancionadas y expulsadas por las autoridades migratorias de ese país, en algunos casos revocando su residencia temporal o permanente y sin importar la cantidad de años viviendo en dicho país o la tenencia de cónyuge o hijos con ciudadanía o residencia legal en el país que los expulsa.

- **Personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país con menos de un año en el exterior.** Población nacida en México que en su mayoría son personas detenidas al intentar ingresar a Estados Unidos u otro país sin la documentación migratoria requerida y que son regresados a México de manera forzada bajo algún acuerdo de repatriación con el gobierno de México o no.

c) **Personas menores de 18 años de edad nacidos en el exterior de padre o madre mexicanos que llega a residir a México como consecuencia del regreso de alguno de sus padres.** Población que es niña, niño o adolescente nacida en Estados Unidos u otro país, que llega a residir a México como resultado del retorno de alguno de su madre o padre, ya sea por medios propios o a consecuencia de la expulsión de la autoridad migratoria de otro país. En su mayoría nunca han vivido en México y algunos no hablan bien el idioma español.

4. Desarrollar de manera más específica en la normatividad federal parámetros básicos de deberán seguir las políticas a nivel federal y estatal, para facilitar la reintegración de mediano y largo plazo de los migrantes retornados y sus familiares.

5. Incorporar en la normativa federal, criterios y acciones mínimas que deberán atender los gobiernos estatales de acuerdo con sus competencias, recursos e iniciativas para atender a los migrantes de retorno y sus familiares, con independencia de su lugar de nacimiento en México. Como la promulgación de leyes estatales y la creación de centros de integración, en la que la información y el acceso a los programas estén situados en un mismo espacio.

6. Habilitación de espacios de primer contacto y dialogo con migrantes de retorno en los estados de destino, particularmente para la población que es retornada por la autoridad de otro país.

7. Facilitar una línea telefónica gratuita para apoyo y protección, donde se brinde orientación, protección, apoyo, gestión de trámites y quejas de los migrantes.

8. Integración de los migrantes de retorno a los esquemas y apoyos económicos, a través de programas específicos y adecuados a sus dificultades de inserción y de condiciones socioeconómicas en los lugares de asentamiento.
9. Incluir iniciativas y campañas de comunicación social que fomenten cambios en los paradigmas e imaginarios equivocados en torno a la migración de retorno para evitar discriminación ya favorecer la inclusión social y cultural de las personas retronadas con años de residencia en el exterior y sus familiares.
10. Incluir en la legislación federal y estatal, mecanismos de evaluación de políticas, programas y acciones para atender a la población mexicana de retorno y sus familiares, así como la fiscalización de los recursos destinados a lo anterior.

COORDINACIÓN DE NORMAS, POLÍTICAS, PROGRAMAS Y ACCIONES



11. Creación de una entidad coordinadora a nivel federal, con competencia intersectorial para la ejecución de políticas, programas y acciones hacia la migración de retorno, que contemplen los diferentes subgrupos de ésta y coordine la colaboración con los gobiernos estatales e incluso municipales para la atención y seguimiento de la población migrante de retorno, en los lugares de asentamiento.
12. Incluir en Ley los mecanismos necesarios para que se pueda homologar, garantizar y hacer efectivo a todas las personas mexicanas retornados, su derecho a la identidad de manera inmediata en los lugares destinados a la recepción de retornados por la autoridad de otro país y a la atención en primera instancia de migrantes que retornan por medios propios.
 - a. Homologación de los servicios de registro de actos civiles y de cualquier otro trámite administrativo realizado por migrantes de retorno.
 - b. Incluir la obligación de la Segob de buscar mecanismos en coordinación con los gobiernos estatales y con el Registro Nacional de Población, para que tener acceso electrónico a los registros civiles de forma tal que se puede autenticar de manera directa la nacionalidad mexicana de la persona y se le pueda dotar de un documento oficial de identidad en el mismo lugar de recepción en México.
 - c. Dar un plazo perentorio para la homologación de toda la normatividad de las entidades federativas con las leyes federales en materia de migración internacional y en particular de retorno, respecto al acceso a derechos como identidad, salud, educación, trabajo, acceso a programas sociales y demás.

- d. Delimitación de las competencias gubernamentales a nivel federales y de los Estados en materia de retorno de connacionales.
 - e. Modificar las legislaciones de los Estados en materia educativa que permitan facilitar el ingreso al sistema educativo los estudiantes aun cuando carezcan de documentos académicos o de identidad, agilizar la revalidación de los estudios realizados en el extranjero, simplificar la revalidación de profesiones reguladas y no reguladas.
 - f. Establecer en la legislación la participación social en los programas de atención a migrantes.
13. Creación de un protocolo único y general para la recepción de migrantes retornados en general y sus familiares, en el que se contemplen las distintas poblaciones y la atención de necesidades esenciales al arribo al país.
 14. Establecer las dependencias del gobierno estatal encargadas de desarrollar acciones en favor de la población de retorno.
 15. Establecer en cada Estado y de preferencia en los municipios con poblaciones con altos índices migratorios de oficinas o institutos de atención al migrante.
 16. Creación de organismos públicos autónomos a nivel estatal enfocados a migrantes y migrantes en retorno, que cuenten con recursos asignados por los Congresos locales.
 17. Fortalecimiento del trabajo consular con las comunidades de mexicanos en el exterior, para facilitar el retorno a México bajo cualquier circunstancia, en particular respecto a documentos de identidad.
 18. En coadyuvancia con los Consulados en Estados Unidos, facilitar información práctica sobre qué hacer en caso de retorno, cómo contactarse con la Oficina de Atención a Migrantes de la entidad de destino del migrante y programas ofrecidos.
 19. El acceso a la información como un derecho y principio de (re)integración. A nivel federal y estatal, crear páginas web de fácil acceso, con información actualizada y ligas vigentes por medio de las cuales se pueda obtener información útil y práctica que vinculen temas de salud, ingreso a servicios sanitarios, educación, registro civil, empleo, derecho a la procuración e impartición de justicia, menaje, localización de familiares y asesoría para familias separadas por el retorno involuntario.
 20. Incluir la vinculación de defensorías de oficio del fuero federal y del fuero común en la atención de las necesidades legales de los migrantes de retorno

21. Acreditación de habilidades específicas y capacitación para el trabajo de los migrantes de retorno.
22. En sector educativo para implementar los cambios normativos aun necesarios para facilitar la incorporación o reincorporación de los migrantes retornados y sus familiares a los diferentes niveles de enseñanza. Acreditación de grados terminados.
23. Capacitación en sector educativo para implementar cambios sustanciales hacia una atención específica a la población retornada y sus familiares. Esto incluye información y sensibilización.
24. Diagnóstico de las instituciones gubernamentales que atienden y podrían atender a la población retornada.
25. Mejoramientos de los servicios médicos de primera instancia para migrantes retornados por la autoridad de otro país. Se debe convenir la necesidad de elaborar expedientes médicos o reporte del estado de salud de algunos de esos migrantes.
26. En el caso específico de NNA, proponemos que SIPINNA sea parte de esa Dirección. SIPINNA y el Sistema DIF son los responsables primarios de promover y proteger los derechos de los NNA. Por su estructura con oficinas homólogas en los tres niveles de gobierno, el Sistema de Protección Integral debe funcionar como en instrumento coordinador entre los tres niveles de gobierno y sociedad civil. No obstante, esta coordinación requiere de recursos materiales y políticos no siempre disponibles. A nivel local, este sistema realiza un rol normativo y no tanto operativo. Su desempeño es como un ente de vigilancia y apoyo a otras instancias de gobierno incluyendo INM. El fortalecimiento de SIPINNA en su dimensión operativa es un paso importante para la atención de la población de retorno. De manera similar, la coordinación dentro del sistema del DIF es también un reto ya que a nivel local los DIF operan bajo condiciones muy variadas. Por ejemplo, en la práctica hace falta implementar una base de datos común para todos el Sistema DIF donde se pueda compartir informar sobre la población atendida.
27. Propiciar y facilitar el uso de servicios financieros, como cambio de divisas y orientación de servicios bancarios, en los puntos de internación, por parte de las autoridades nacionales. Entra dentro de los derechos económicos y medidas de atención para facilitar la incorporación a la vida laboral.
28. Ampliación de los beneficios de la importación por menaje de casa para los migrantes retornados.
29. La creación, promoción o integración de comisiones interinstitucionales para el seguimiento y evaluación de políticas en favor de la migración de retorno, integrado por comisiones de salud, educación, derechos civiles, empleo, cultura y profesionalización.

30. Utilizar herramientas de análisis cuantitativo, a partir de indicadores de resultados, para corroborar las implementaciones de las acciones y programas. De la implementación de la ley va por buen camino.
31. Considerar en los programas que se creen para la atención, beneficios y apoyos que se otorguen a los migrantes y sus familias la perspectiva de género; la atención a niños y niñas migrantes; reglas de operación; lineamientos específicos que incluyan la cobertura; población objetivo; requisitos; criterios de selección; y, mecánica operativa.
32. Desarrollar programas enfocados a migrantes de retorno y sus familias, donde también se considere la atención psicológica que ayude a sobrellevar el duelo del retorno cuando no ha sido un proceso deseado por las o los migrante o sus familiares.
33. Replicar buenas prácticas de programas establecidos en otras entidades federativas como el Protocolo para la Atención y Reintegración de Personas Migrantes Retornadas y Dreamers al Estado de Puebla. Catálogo de Servicios y Programas Sociales

COOPERACIÓN CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, LA INICIATIVA PRIVADA E INSTANCIAS INTERNACIONALES



34. Creación de consejos consultivos en el ámbito local con participación multisectorial, la sociedad civil, la academia y el sector privado, de forma que contribuyan a la definición, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y acciones para la atención a la población de retorno.
35. Formalización de mecanismo de colaboración internacional para el reconocimiento legal de habilidades, destrezas y conocimientos de los migrantes de retorno que le faciliten su reinserción laboral.
36. Incluir la colaboración con gobiernos de otros países de tal manera que se consideren los derechos adquiridos en ambos países.
37. Instrumentación de acciones que faciliten el retorno de migrantes mexicanos en los diferentes países de residencia por medio de organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas en cooperación con los consulados mexicanos.
38. Desarrollar mecanismos específicos de colaboración con empresas privadas para facilitar el aprovechamiento de las capacidades adquiridas en el exterior de la población retornada, así como su

inserción laboral en las distintas entidades del país. Creación de un sistema de información que conecte a los migrantes de retorno con los empleadores.

39. En la coadyuvancia en las acciones de protección de los derechos de migrantes retornados y sus familias entre el poder ejecutivo del Estado, los ayuntamientos y las organizaciones civiles, es preciso determinar sobre qué tipo de acciones se responsabilizará cada uno de los estos.

PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS



40. Avanzar en esquemas y enfoques transversales en materia de migración de retorno que se contemplen en la elaboración y seguimiento en el presupuesto público y se fomente la transparencias y rendición de cuentas al respecto.

41. Creación de fondos de recursos públicos compensatorios para los gobiernos locales que atienden migrantes que son retornados por las autoridades de otro país. Recomponer la distribución del Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) integrando un recurso adicional para esos Estados. La distribución actual del FAM favorece a los Estados de origen de la migración como Guerrero y Michoacán permitiendo la inversión de estos recursos en proyectos de reinserción social y laboral. Mientras que los Estados de origen con dinámicas migratorias más complejas y robustas que incluyen recepción y tránsito de personas migrantes invierten gran parte de sus recursos en el tránsito y recepción de personas agotando sus recursos para proyectos de (re) inserción de la población migrante de origen. Los Estados más afectados son los que cuentan con poca población migrante de origen, pero fungen como un punto estratégico en el tránsito como es Tamaulipas; y otros como Chihuahua, que tiene puntos de recepción de retornados por las autoridades de Estados Unidos y los recursos que recibe del FAM los destina casi en su totalidad a pagar transporte de personas repatriadas a sus lugares de origen fuera de Chihuahua.

42. Redistribución de recursos públicos, que contemplen la atención de los migrantes de retorno, desde los espacios de ingreso y de recepción, hasta los procesos de inserción y reintegración en las localidades de asentamiento.

ATENCIÓN DE GRUPOS VULNERABLES



43. Diseño de acciones y/o políticas para la reinserción de las mujeres, niños, niñas y adolescentes retornados y que son acompañantes de mexicanos retornados.
44. Seguimiento de los migrantes de retorno menores de edad, a través de un sistema de información que permita identificar sus necesidades en distintos momentos, desde su retorno al país y en los lugares de asentamiento.
45. Atención de problemas relacionadas con los menores de edad que son clasificados como "migrantes de circuito"⁴⁰.

⁴⁰ El término "menor de circuito" se refiere a un tipo de movilidad transfronteriza que involucra a niñas, niños y adolescentes que residen en la frontera norte de México y que cruzan hacia Estados Unidos de manera irregular y habitual como guías de personas migrantes o para transportar drogas ilícitas. Este concepto pretende diferenciar este tipo de movilidad con la asociada a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que buscan cruzar la frontera con fines de reunificación familiar o pedir asilo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alanís Enciso, Fernando (2003). "No cuentas conmigo: La política de repatriación del gobierno mexicano y sus nacionales en Estados Unidos, 1910-1928". *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, V.19, n.2, pp. 401-431.
- Alanís Enciso, Fernando (2005). "Regreso a casa: la repatriación de mexicanos en Estados Unidos durante la gran depresión. El caso de San Luis Potosí". *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, n.29, enero - junio, pp.119 -148.
- Alarcón, Rafael (2016). "El régimen de la deportación masiva desde Estados Unidos y los inmigrantes mexicanos", en Alejandro Canales (coord.), *Debates contemporáneos sobre migración internacional*. México: Universidad de Guadalajara – Miguel Ángel Porrúa, pp.161 -176.
- Bobes, León, Velia C. y Melissa Pardo (2016). *Política migratoria en México. Legislación, Imaginarios y actores*. México: FLACSO México.
- Cámara de Diputados (2012). "Ley de Nacionalidad". *Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 1998. Última reforma DOF 23 de abril.
- Cámara de Diputados (2018). "Ley de General de Población". *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1974. Última reforma DOF 12 de julio.
- Cámara de Diputados (2018a). "Ley de Migración". *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011. Última reforma DOF 12 de julio.
- Cámara de Diputados (2018b). "Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes". *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2014. Última reforma DOF 20 de junio.
- Carreras, de Velasco Mercedes (1974). *Los mexicanos que nos devolvió la crisis 1929 -1932*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Caso, Agustín (2006). *Migración y repatriaciones. México en la encrucijada Norte Sur*. México: Rosa María Porrúa Ediciones.
- Cillero, B. M. (1998). *El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño*. Recuperado de: http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. México: Organización Interamericana de Derechos Humanos.
- Congreso del Estado de Baja California (2014). "Ley para la protección de los derechos y apoyo a los migrantes del estado de Baja California", *Periódico Oficial*, No. 45, 12 de septiembre de 2014. Última reforma P.O. 20 de noviembre, 2015.

- Congreso del Estado de Chihuahua (2016). “Ley para la protección y apoyo a los migrantes para el Estado de Chihuahua”, *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, 3 de julio de 2016.
- Congreso del Estado de Guanajuato (2012). “Decreto Gubernativo No.1, mediante el cual se crea el Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, No. 174, 30 de octubre de 2012.
- Congreso del Estado de Guanajuato (2014). “Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado del Guanajuato”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, No. 206, 26 de diciembre de 2014.
- Congreso del Estado de Guanajuato (2015). “Decreto Gubernativo No. 127, mediante cual, se expide el Reglamento Interior del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, No. 162, 9 de octubre de 2015.
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2015). “Ley para la atención y protección de los migrantes y sus familias del Estado de Michoacán de Ocampo”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*, No. 97, 18 de agosto de 2017.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de México (2010). “Acuerdo con el que se exhorta respetuosamente a los municipios del estado de México, a instituir programas que ayuden a los migrantes Mexiquenses y sus familias”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, No. 89, 13 de mayo de 2010.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de México (2010). “Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, 29 de junio de 2015.
- Consejo Estatal de Población de Chihuahua (2017). “Programa Estatal de Población 2017-2021”. Recuperado de: <http://ceg.chihuahua.gob.mx/PED/EJE5/MedianoP/COESPO.PDF>
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2015). *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. México: Consejo Nacional de Población.
- Coordinación Interinstitucional Especializada (CIE) (2017). *Resultados del procesamiento de información de la Encuesta Intercensal 2015*. Grupo de Trabajo Técnico. Disponible en: <https://docplayer.es/53640609-Coordination-interinstitucional-especializada-cie.html>
- Durand, Jorge (2016) *Historia mínima de la migración México - Estados Unidos*. México: El Colegio de México.
- El Colegio de la Frontera Norte et. al. (2016). *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte (Emif Norte)*. México: El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Consejo Nacional de Población, Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: www.colef.mx/emif
- Instituto Nacional de Migración (INM) (2002). *Compilación histórica de la legislación migratoria en México: 1821-2002*. México: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración.
- Instituto Nacional de Migración (INM) (s/f). Estrategia Somos mexicanos. “Programa Educación sin Fronteras”. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/estrategia-somos-mexicanos>

- Pérez, Fuentes, G.M. (2014). "La protección de los niños migrantes en México. Una falacia Barataria". *Revista Castellano - Manchega de Ciencias Sociales*, n.17, junio, pp. 97-108.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2015). "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 3X1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2016". *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2015), *S177 Programa de esquema de financiamiento, y subsidio federal para la vivienda*, Comisión Nacional de Vivienda, Ciudad de México.
- Secretaría de Educación Pública (2018), *6to informe de labores 2017 - 2018*, Secretaría de Educación Pública, Ciudad de México.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017). "Acuerdo número 02/04/17 por el que se modifica el diverso número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo". *Diario Oficial de la Federación*, 18 de abril.
- Secretaría de Educación Pública (2004), Acuerdo de colaboración entre la Secretaría de Educación de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de educación de California, de los Estados Unidos de Norteamérica, Sacramento, Estados Unidos.
- Secretaría de Gobernación (2018). *6to Informe de labores 2017 - 2018*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2012). "Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración". *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2012a). "Reglamento de la Ley de Población". *Diario Oficial de la Federación*, 14 de abril de 2000. Última reforma DOF 28 de septiembre.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2012b). *Programa de modernización integral del registro civil. Conceptos y estructura MIRC*, Ciudad de México
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2014). "Reglamento de la Ley de Migración". *Diario Oficial de la Federación*, 28 de septiembre de 2012. Última reforma DOF 23 de mayo.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2014a). *Programa Especial de Migración*. México: Segob.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2015). "Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación". *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2013. Última reforma DOF 25 de septiembre.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2015b), *Catálogo de programas federales 2015*, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Ciudad de México.

- Secretaría de Gobernación (Segob) (2016). “Acuerdo por el que la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores implementan la estrategia “Somos mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de julio.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2018). “Instructivo normativo para la asignación de la Clave Única de Registro de Población”. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2018a). “Lineamientos de Operación del Programa Presupuestario E012 Registro e Identificación de Población”. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de octubre.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2018b). *Guía Paisano. Invierno 2018*. México: Segob, Instituto Nacional de Migración. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403015/Guia-Paisano-Invierno-2018.pdf>.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2018c), *Catálogo de programas federales para municipios 2018*, Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo municipal, Ciudad de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2015). “Lineamientos para la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/f), *Estrategia de inclusión financiera para migrantes*, Financiera Rural - SHCP, Ciudad de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/f). 4to Informe de labores 2015 - 2016, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ciudad de México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2017), *Quinto informe de labores de la SRE*, Talleres gráficos, Ciudad de México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2013). “Reglamento de la Ley de Nacionalidad”. *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2009. Última reforma DOF 25 de noviembre.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2013a). “Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2009. Última reforma DOF 30 de septiembre.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (s/f). *Ventanilla de asesoría financiera y protección al patrimonio familiar. Lineamientos para la utilización de los recursos de protección al patrimonio FAMEU - PP - VAF's*; Subsecretaría para América del Norte, Instituto de los Mexicanos en el exterior, Ciudad de México
- Secretaría de Salud (2018), *6to Informe de labores de la Secretaría de Salud*, Secretaría de Salud, Ciudad de México.
- Secretaría de Salud (2015), *Plan anual de trabajo 2015*, Dirección General de Relaciones Internacionales, Ciudad de México.
- Sistema de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Ciudad de México. Recuperado de: http://sipinna.cdmx.gob.mx/sipinna/_pages/que_es.php



ANEXOS

Anexo 1. Compilación de normas nacionales secundarias en México sobre migración de retorno

Norma	Fecha de publicación	Contenido
<p>Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos</p>	<p>4 de junio de 2012 Última reforma publicada el 19-01-2018</p>	<p>Artículo 3o. La interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente Ley; el diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos objeto del presente ordenamiento legal, así como para la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos, se orientarán, además de lo previsto en el orden jurídico nacional, por los siguientes principios:</p> <p>....</p> <p>VI. Prohibición de devolución o expulsión: Las víctimas de los delitos previstos en esta Ley no serán repatriadas a su país o enviadas a su lugar de origen en territorio nacional, cuando su vida, libertad, integridad, seguridad o las de sus familias, corra algún peligro. La autoridad deberá cerciorarse de esta condición.</p> <p>En el caso de los refugiados, se les reconozca o no tal calidad, no se les podrá poner en fronteras o territorios donde el peligro se dé por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cualquier otra razón que permita creer que su seguridad e integridad estarían en riesgo, independientemente de cuál sea su estatus jurídico como extranjero en cuanto a duración y legalidad.</p> <p>La repatriación de las víctimas extranjeras de los delitos previstos en esta Ley, será siempre voluntaria y conforme a los protocolos de repatriación vigentes, para garantizar un retorno digno y seguro.</p> <p>Artículo 48. Cuando una persona sea declarada penalmente responsable de la comisión de los delitos previstos en esta Ley, el Juez deberá condenarla al pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendidos, en todos los casos. La reparación del daño, deberá ser plena y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del proyecto de vida, y comprenderá por lo menos:</p> <p>...</p> <p>VI. Los costos del transporte de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios durante la investigación, el proceso y la rehabilitación física y psíquica total de la víctima.</p> <p>Artículo 75. Las autoridades responsables deberán asistir a la víctima y proporcionarle asistencia migratoria, independientemente de su situación migratoria.</p> <p>Además de adoptar las medidas previstas en el presente Título, las autoridades adoptarán, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley, medidas que permitan a las víctimas extranjeras de los delitos objeto de esta Ley, permanecer en territorio nacional hasta su total recuperación u obtener residencia permanente. Estas medidas incluirán el derecho al retorno voluntario asistido, la regularización en territorio nacional y, cuando existan necesidades de protección internacional, el derecho a acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, previsto en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.</p> <p>Bajo ninguna circunstancia se alojará a víctimas, nacionales o extranjeras, en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias o cualquier otro sitio de detención de personas.</p> <p>Artículo 79. A fin de facilitar la repatriación de las víctimas mexicanas en el exterior o</p>

		<p>con derecho de residencia en México, que carezcan de documentación migratoria o de identidad, la Secretaría expedirá, previa solicitud del país de destino, los documentos que sean necesarios para que puedan viajar y reingresar a territorio nacional.</p> <p>Las autoridades responsables deberán coordinarse con las autoridades del país de origen o de residencia de las víctimas extranjeras para la expedición de los documentos de identidad o viaje necesarios para su retorno seguro, estableciendo las salvaguardias que resulten necesarias.</p> <p>Artículo 82. El monto que determine el juez para la reparación del daño deberá resarcir a las víctimas y ofendidos por los daños ocasionados por cualquiera de las conductas típicas incluidas en la presente Ley. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de sus derechos, incluyendo:</p> <p>...</p> <p>III. Costos de transporte, incluido el de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios;</p>
Ley Federal de Derechos	31 de diciembre de 1981 Última reforma publicada DOF 07-12-2016	<p>Artículo 24.- No se pagarán derechos por los siguientes servicios consulares:</p> <p>VII. Por la expedición del certificado de lista de menaje de casa, a los nacionales repatriados por no haber reunido los requisitos solicitados por las autoridades para su legal estancia en los Estados Unidos de América. Para efectos de la presente exención, será necesario que el repatriado presente el documento con el que se acrediten las circunstancias antes citadas, emitido por la autoridad estadounidense correspondiente y avalado por la representación consular mexicana.</p>
Ley de Asistencia Social	2 de septiembre de 2004 Última reforma publicada DOF 24-04-2018	<p>Artículo 4.- Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.</p> <p>Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente:</p> <p>I. Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Desnutrición; b) Deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando éste sea afectado por condiciones familiares adversas; c) Maltrato o abuso; d) Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos; e) Ser víctimas de cualquier tipo de explotación; f) Vivir en la calle; g) Ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual; h) Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental; i) Infractores y víctimas del delito; j) Ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza; k) Ser migrantes y repatriados; Inciso reformado DOF 19-12-2014 l) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa, y Inciso reformado DOF 19-12-2014 m) Ser huérfanos. Inciso adicionado DOF 19-12-2014

Ley de Navegación y Comercio Marítimos	1 de junio de 2006 Última reforma publicada DOF 19-12-2016	<p>Artículo 35.- Cuando surja una situación regulada según se dispone en este capítulo, las autoridades y partes del mismo deberán desahogar el siguiente procedimiento:</p> <p>I. Dentro de las veinticuatro horas siguientes al arribo de la embarcación, o en su caso, al momento en que se hubiere producido el suceso denunciado, el capitán de toda embarcación o, en su ausencia, el oficial que le siga en mando, o bien la persona que acredite la representación legal de los tripulantes, estarán legitimados para solicitar se levante un acta de protesta ante la capitanía de puerto, de conformidad con lo establecido en el capítulo precedente;</p> <p>II. En un plazo de tres días hábiles luego de la presentación de la protesta, la capitanía de puerto que haya conocido de la misma deberá notificar sobre el conflicto existente al cónsul del pabellón de la embarcación y a aquellos de la nacionalidad de los tripulantes, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la Secretaría de Salud, al Instituto Nacional de Migración, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y a la Administración Portuaria, para que actúen en el ámbito de su competencia y sus funciones;</p> <p>III. En el mismo plazo establecido en la fracción anterior, la capitanía de puerto deberá citar al agente naviero consignatario de la embarcación y, en su caso, al propietario de la misma para que en un plazo de diez días hábiles desahoguen una audiencia en las oficinas de la capitanía de puerto, en donde plantearán a dicha autoridad los mecanismos para resolver la situación, los cuales deberán incluir como mínimo la sustitución y repatriación de los tripulantes, así como la gestión segura de la embarcación. Tomando en consideración los planteamientos expuestos, la capitanía de puerto establecerá un plazo que no podrá exceder de quince días hábiles para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas. La capitanía de puerto levantará un acta de dicha audiencia y los que en ella intervengan deberán firmarla; Fracción reformada DOF 19-12-2016</p> <p>IV. Durante el plazo de ejecución de las obligaciones adquiridas de acuerdo con la fracción anterior, la capitanía de puerto estará facultada para solicitar las reuniones de verificación que considere necesarias; Fracción reformada DOF 19-12-2016</p> <p>V. En caso de incumplimiento de las obligaciones adquiridas de conformidad con la fracción III de este artículo, la SEMAR será la competente para coordinar las acciones tendientes a dar solución a la contingencia, y Fracción reformada DOF 19-12-2016</p> <p>VI. Una vez que la tripulación haya sido desembarcada y esté comprobado su buen estado de salud, el Instituto Nacional de Migración tramitará la repatriación a costa del naviero o del propietario de la embarcación de modo solidario. Entre tanto, el agente naviero consignatario y, en su caso, el propietario de la misma embarcación de modo solidario, sufragarán la manutención integral de los tripulantes a ser repatriados. La SEMAR verificará el cumplimiento de esta obligación. Fracción reformada DOF 19-12-2016</p>
Ley Aduanera	15 de diciembre de 1995 Última reforma publicada DOF 25-06-2018	<p>ARTICULO 61. No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías: ... VII. Los menajes de casa pertenecientes a residentes permanentes y a nacionales repatriados o deportados, que los mismos hayan usado durante su residencia en el extranjero, así como los instrumentos científicos y las herramientas cuando sean de profesionales y las herramientas de obreros y artesanos, siempre que se cumpla con los plazos y las formalidades que señale el Reglamento. No quedan comprendidos en la presente exención las mercancías que los interesados hayan tenido en el extranjero para actividades comerciales o industriales, ni los vehículos. Fracción reformada DOF 30-12-1996, 09-12-2013</p>
Ley de Comercio Exterior	27 de julio de 1993 Última reforma publicada DOF 21-12-2006	<p>Artículo 71.- No están sujetas al pago de cuota compensatoria o medida de salvaguarda, las siguientes mercancías: ... II. Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados, que los mismos hayan usado durante su residencia en el extranjero; ... En los supuestos de las fracciones I a III se atenderá a lo previsto en la legislación aduanera. Artículo reformado DOF 13-03-2003</p>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018	29 de noviembre de 2017	<p>Artículo 28. Los programas que deberán sujetarse a reglas de operación son aquéllos señalados en el Anexo 26 de este Decreto. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, podrá incluir otros programas que, por razones de su impacto social, deban sujetarse a reglas de operación. Para tal efecto, se deberá observar lo siguiente:</p> <p>I. Las reglas de operación de los programas federales deberán sujetarse a los siguientes criterios generales:</p> <p>...</p> <p>j) Se promoverán mecanismos para facilitar a los mexicanos repatriados, el acceso a los beneficios de los programas y garantizar su atención y protección de manera prioritaria;</p>
Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República	25 de noviembre de 2016	<p>III. MARCO JURÍDICO</p> <p>INSTRUMENTOS INTERNACIONALES ...</p> <p>Otros documentos internacionales...</p> <p>XVI. Memorando de Cooperación entre el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad Pública de los Estados Unidos Mexicanos sobre el Procesamiento e Intercambio de Información sobre Nacionales Mexicanos a ser Repatriados a México, firmado en la Ciudad de México, el 23 de marzo de 2010.</p> <p>IX. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS...</p> <p>UNIDAD DE INVESTIGACIÓN DE DELITOS PARA PERSONAS MIGRANTES...</p> <p>FUNCIONES...</p> <p>Conocer de los casos previstos en el acuerdo respecto de refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y mexicanos deportados que se encuentren en zonas fronterizas o distintas a su lugar de origen o residencia siempre que se encuentren en estado de vulnerabilidad.</p>
Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.	19 de enero de 2004 Última reforma publicada DOF 07-02-2018	<p>Artículo 31. Corresponde a la Dirección General de Relaciones Internacionales:</p> <p>...</p> <p>XIV. Coordinar las acciones para asegurar la atención médica en México de los connacionales enfermos repatriados</p>

Anexo 2. Marco normativo a nivel de los estados

Aguascalientes	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de Protección al Migrante para el Estado de Aguascalientes (2017)	2017	<p>Definición Migrante- Toda persona de origen aguascalentense que en la búsqueda de mejores oportunidades laborales, económicas o por circunstancias políticas o sociales ha tenido que emigrar al extranjero, así como cualquier ser humano que por las mismas causas transita o llega al territorio de nuestro Estado. (ArtículoII)</p> <p>Promueve la defensa y respecto de los derechos humanos de la persona migrante (Ar.t I)</p>	
Reglamento Interior del Consejo Estatal de Población	2004	Atender los requerimientos de los emigrantes de Aguascalientes en el extranjero	
Oficina de Atención a Migrantes Aguascalentenses y Familiares (2001)	2001	<p>Estrechar los vínculos de relación comunicación con la comunidad Aguascalentense radicada en Estados Unidos</p> <p>Proporcionar apoyo en coordinación con otras instituciones de los niveles federal, estatal, municipal y organizaciones no gubernamentales a todos los migrantes aguascalentenses y mexicanos con orígenes aguascalentenses que se encuentran pasando por algún problema fuera del territorio nacional.</p>	
Programas		<ol style="list-style-type: none"> 1. "PROGRAMA DE ACTIVIDAD FÍSICA PARA MIGRANTES Y SUS FAMILIARES". acceso a la práctica de la cultura física y recreativa deportivas a la población migrante. 2. "OLIMPIADA NACIONAL PARA HIJOS DE MIGRANTES (MÉXICO-AMERICANOS)" Integrar a los hijos de migrantes en actividades físicas. 3. "FONDO DE APOYO A MIGRANTES" Apoyar en proyectos productivos sujetos al Fondo a personas migrantes en retorno o bien, a familias que reciben remesas del extranjero para emprender proyectos y actividades productivas, individuales o de grupo, con un monto máximo de \$12,500.00 (doce mil quinientos pesos 00/100 M.N.). 4. "VETE SANO, REGRESA SANO" promoción de la salud y prevención en su lugar de origen, traslado y destino. 5. "CENTRO DE SALUD MENTAL FAMILIAR AGUA CLARA" Ayudar a los migrantes o sus familiares a superar el trauma por la separación o abandono al haber migrado en busca de mejores oportunidades 6. "FONDO MIGRANTE PAISANO: INVIERTE DONDE ESTÁ TU CORAZÓN" respaldar operaciones crediticias de proyectos productivos de migrantes o sus familiares para financiar proyectos a corto, mediano y largo plazo. Fomentar el acceso al financiamiento y desarrollo de economías locales en comunidades menores a 50 mil habitantes 7. "REPATRIADOS TRABAJANDO" A través del Servicio Nacional de Empleo (SNE) Aguascalientes, se les ayuda a la búsqueda de trabajo o bien la ayuda para el Auto empleo 	http://www.aguascalientes.gob.mx/temas/migrantes/programas.aspx

Baja California	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley para la protección de los derechos y apoyo a los migrantes del estado de Baja California	2014	<p>Población: Migrantes: Individuo que sale, transita o llega al territorio de una Entidad Federativa o Nación distinta a la de su residencia por cualquier tipo de motivación; (Artículo 4, V)</p> <p>Integra Ley de Migración como instrumento aplicable (Artículo 18, XI)</p> <p>Establece un Registro Estatal de Migrantes de inscripción voluntaria (Capítulo Sexto) para facilitar ubicación de familiares para la reunificación familiar (At. 27). Las autoridades locales que otorguen algún beneficio a las personas migrantes pueden realizar el registro.</p>	
Programa "Amigo mexicano, educación sin fronteras" *	2017	Módulo ubicado en cruce fronterizo del Chaparral para migrantes deportados que buscan regularizar sus estudios u opciones para continuar sus estudios en México	Se reporta que se ha instalado estos módulos en 5 ubicaciones a lo largo de la frontera. Forma parte de la Estrategia "Somos mexicanos", iniciativa de la Secretaría de Gobernación, instrumentada por el INM a partir de marzo de 2014.
Baja California Sur	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de asistencia social para el Estado de Baja California Sur	2016		Incluye cláusula para retornados
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias de Jornaleros Agrícolas Migrantes		<p>Proporcionar atención educativa en los niveles de inicial y básica a la niñez en situación y contexto de migración, desde un enfoque educativo que atienda la diversidad social, cultural y lingüística.</p> <p>Ofrece: Servicios Educativos de educación Inicial a Básica</p>	Programa Nacional
Fondo de Apoyo a Migrantes		Apoyar en proyectos productivos sujetos al Fondo a personas migrantes en retorno o bien, a familias que reciben remesas del extranjero para emprender proyectos y actividades productivas, individuales o de grupo	Programa Nacional
Campeche	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de Asistencia Social	última reforma 2013	Artículo 9.- considera las personas migrantes y repatriados objetivo de las acciones de la Asistencia Social	
Vivienda para Migrantes.		Proporcionar un patrimonio y brindarles seguridad a los familiares de los mexicanos que migraron a los Estados Unidos	Programa estatal
Vete Sano y Regresa Sano		Contribuir a la protección de la salud del migrante y su familia, impulsando acciones de promoción de la salud y prevención, en su lugar de origen, traslado y destino	
Chiapas	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Decreto 044 Reforma de protección a migrantes	2018	<ul style="list-style-type: none"> ● Reconoce el Derecho de los Migrantes ● Establece que se creará la Comisión de Protección y Apoyo al Migrante que tendrá como principal actividad el ocuparse de la situación de los migrantes que se encuentren en territorio chiapaneco, previendo en todo 	

		momento que se observen y garanticen los derechos humanos que poseen en dicha calidad.	
Ley de Migración	2017		
Reglamento Interior Del Albergue Temporal Para Menores Migrantes	2005		
Chihuahua	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de Protección y Apoyo a Migrantes para el Estado de Chihuahua	2016	<p>Objeto proteger y apoyar a los migrantes que se encuentren o transiten por el territorio estatal</p> <p>Definición de migrantes. “Las personas de nacionalidad mexicana o extranjera que pretenden internarse a los Estados Unidos de América por el territorio del Estado, o que, habiéndose internado son regresados por el mismo territorio estatal”. (Artículo 6, inciso IV)</p> <p>Artículo 9.- Las atribuciones de los entes públicos, particularmente los ubicados en la zona fronteriza</p> <p>Artículo 10.- Secretaría General de Gobierno del Estado promoverá la creación de agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de migrantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Estatal de Protección y Atención a Migrantes <p>Artículo 6.- Define al Consejo Estatal de Protección y Atención a Migrantes</p> <p>Artículo 17.- Se instala el Consejo Estatal de Atención a Migrantes, como un órgano de consulta en la coordinación, planeación, formulación, ejecución y evaluación de los programas y acciones que se establezcan en materia de protección y atención a migrante</p>	No se encuentra el Consejo Estatal de Protección y Atención a Migrantes señalado en el artículo 6to. En su lugar el COESPO realiza acciones de apoyo a migrantes
Consejo Estatal de Población (COESPO) (Programas)		<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo a migrantes. 2. Asesoramiento en asuntos legales y de protección a migrantes chihuahuenses en el exterior. 3. Promoción de lazos culturales y comerciales con comunidades chihuahuenses en los EE.UU. 4. Promoción y asesoría de proyectos productivos y sociales en regiones de origen de migrantes de Chihuahua. 	
Ciudad de México	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal	2011	<p>Artículo 1.- Objeto regular la hospitalidad y propiciar la interculturalidad, así como salvaguardar los derechos derivados del proceso de movilidad humana</p> <p>Definición de Migrante: “Persona originaria o residente del Distrito Federal que salgan de la entidad federativa con el propósito de residir en otra entidad federativa o en el extranjero” (Artículo 2; Fracc VIII)</p> <p>Aborda el fenómeno migratorio en sus diferentes vertientes: migrantes internacionales, migrantes económicos, transmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y sus núcleos familiares residentes en la Ciudad de México. (Artículo 2) <u>No menciona migrantes de retorno</u></p>	

		<p>(Artículo 10) Las y los huéspedes tienen derecho a acceder a los programas sociales que esta ley establece, así como a los servicios aplicables de la administración pública. No obstante, para aquellas personas que tengan una mayor vulnerabilidad por motivos sociales y económicos, la secretaría adoptará las medidas especiales que sean necesarias para favorecer su acceso a los mismos.</p> <p>(Artículo 14) Las autoridades del Distrito Federal tienen el compromiso de combatir los prejuicios y la discriminación, así como asegurar la igualdad de oportunidades para todos mediante la adaptación de las políticas de sus instituciones, programas y servicios a las necesidades de su sociedad diversa, sin comprometer los principios de los derechos humanos.</p> <p>Artículo 32; fracción VI. Crear condiciones para el retorno voluntario de migrantes del Distrito Federal y propiciar la reintegración familiar</p>	
Reglamento de la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal	2012	<p>Artículo 1.- objeto reglamentar la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal</p> <p>Artículo 4.- Delinea programas y acciones de atención programas dirigidos a huéspedes, los criterios y requisitos para que puedan acceder a las ayudas, apoyos, subsidios y servicios de los programas, incluyendo medidas que simplifiquen los procedimientos de acceso.</p> <p>Se entiende por secretaria (Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal)</p>	<p>Los documentos para acreditar identidad, independientemente de su vigencia, podrán ser:</p> <p>I. Documento de identidad con fotografía emitida por otro país a sus ciudadanos;</p> <p>II. Credencial de una institución educativa en el Distrito Federal;</p> <p>III. Constancia de identidad emitida por un consulado;</p> <p>IV. Matrícula consular;</p> <p>V. Documento de viaje;</p> <p>IV. Documento que emite la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; y</p> <p>V. Documento migratorio emitido por el Instituto Nacional de Migración.</p>
Programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes	2018	<ul style="list-style-type: none"> ● Operativo Bienvenid@ Migrante la Ciudad de México ● Fomento de la Ciudad Hospitalaria e Intercultural. Apoyo a organizaciones sin fines de lucro ● Trámites para la regularización migratoria ● Gestión Social a Huéspedes, Migrantes y sus Familias 	<p>El programa brinda orientación, asesoría y ayudas económicas a personas huéspedes, migrantes y sus familias para alimentos, compra de medicamentos, alojamiento, trámites para regularización migratoria, obtención de doble nacionalidad, apostille de documentos, seguro de desempleo, atención médica, impulso de</p>

			proyectos productivos; apoyo a organizaciones sin fines de lucro, instituciones de asistencia privada y académicas que atienden, capacitan y/o promueven proyectos de investigación sobre el contexto migratorio.
Coahuila	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley para la Protección, Orientación y Ayuda a los Migrantes del Estado de Coahuila	2015	En la exposición de motivos señala que México es un país que se ha consolidado como origen, tránsito, destino y retorno de migrantes ARTÍCULO 1.- objeto colaborar con las autoridades Federales, en la protección, orientación y ayuda a los migrantes que se encuentren o transiten en territorio Coahuilense. Definición de Migrante Artículo 4; fracción V. "Migrantes: Individuo que sale, transita o llega al territorio de una Entidad Federativa o Nación distinta a la de su residencia por cualquier tipo de motivación";	
Convenio Marco de Coordinación para la realización de acciones tendientes a la asistencia y protección de los derechos de los migrantes, que celebran por una parte, la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración y por la otra, el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza	2014	El presente Convenio Marco de Coordinación tiene por objeto establecer las bases entre el "INM" y la "ENTIDAD FEDERATIVA", para que en el ámbito de sus respectivas competencias, se lleve a cabo la creación, instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes, denominados "GRUPOS BETA", en "LA ENTIDAD FEDERATIVA" con la participación de los Municipios, los cuales proporcionarán: Ayuda humanitaria, primeros auxilios, asistencia migratoria, así como orientación, información y protección de los derechos fundamentales que les asisten tanto a los migrantes nacionales como extranjeros, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, adolescentes y personas de la tercera edad, a lo largo de la zona fronteriza y de tránsito en la "ENTIDAD FEDERATIVA"	
Colima	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Decreto que crea la Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses	2001	Artículo 4.- Procurar y promover la atención de los migrantes colimenses y sus comunidades, la Coordinación General actuará en las siguientes vertientes: derechos humanos y protección jurídica; fortalecimiento de la identidad cultural y acceso a la educación; salud, seguridad social e integración familiar y desarrollo económico y comunitario	En el sitio web no aparecen ni los programas ni los servicios que se ofrecen, salvo asesoría jurídica a migrantes y el Programa 3x1. http://www.col.gob.mx No menciona retornados
Iniciativa de Ley de Protección a	2013		http://observatoriocolf.org/?iniciativas=iniciativa-de-

Migrantes del Estado de Colima			ley-de-proteccion-a-migrantes-del-estado-de-colima
Durango	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango	2008	<p>Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social, y tiene por objeto proteger a los emigrantes y sus familias que por razones de carácter económico, educativo y social tienen que abandonar el territorio estatal; y a los inmigrantes que nacidos fuera del territorio estatal, han establecido su residencia en el Estado de Durango. (Artículo1)</p> <p>En el Estado de Durango ninguna persona será objeto de discriminación o exclusión por su condición migratoria. El Gobierno del Estado apoyará la ejecución de programas y servicios con el objeto de promover la protección, acceso, ejercicio y defensa de sus derechos humanos.</p> <p>Artículo 1. objeto proteger a los emigrantes, y en especial a las niñas, niños y adolescentes con sus familias, que por razones de carácter económico, educativo y social tienen que abandonar el territorio estatal; y a los inmigrantes que nacidos fuera del territorio estatal, han establecido su residencia en el Estado de Durango</p> <p>Artículo 3, Considera deportados, migrantes, inmigrados, inmigrante, no inmigrante, repatriado, transmigrante y turista. Define:</p> <p>II. “Deportado: Al duranguense expulsado de un país extranjero;”</p> <p>VI. “Migrante: El duranguense o grupo de éstos que se han desplazado del territorio del Estado, para residir en forma temporal o permanente en el extranjero; independientemente de las causas que hayan originado el desplazamiento”</p> <p>“XI. Repatriado: Los emigrantes duranguenses que retornen al país con destino a su población natal, independientemente del tiempo que hayan residido en el extranjero;”</p> <p>Capítulo 6 (Artículos 26 al 32) trata de la repatriación y deportación de emigrantes duranguenses. Establece las responsabilidades de la Dirección de Asuntos Internacionales y Atención a Migrantes</p> <p>Capítulo VIII. DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN CASOS DE DEPORTACIÓN</p> <p>Artículo 36. El emigrante deberá demostrar que el beneficiario radicaba en el extranjero y no fue deportado por las causales de un delito grave.</p> <p>Artículo 37. El Estado, y en su caso, el municipio, establecerán los mecanismos, conforme a la disponibilidad presupuestal, para brindar asistencia social a los duranguenses que hayan sido deportados, la que podrá ser:</p> <p>I. En efectivo, cubriendo una parte porcentual del costo de transportación del beneficiario hasta la localidad de residencia dentro del Estado;</p>	(Artículo 8 Reformado 25 de diciembre de 2014)

		<p>II. En especie, conviniendo con las empresas que brindan el servicio de transporte de pasajeros, las facilidades para que el beneficiario se traslade en un solo trayecto continuo desde el punto fronterizo, puerto o aeropuerto donde haya sido deportado, hasta la localidad de residencia dentro del Estado; y</p> <p>III. En gestión ante autoridades locales y federales del punto fronterizo, puerto o aeropuerto donde haya sido deportado, para que pueda recibir apoyos asistenciales en tanto se realiza su traslado a la entidad.</p> <p>Artículo 38. Cuando la solicitud de apoyo no provenga de la autoridad consular mexicana, se podrá actuar conforme a lo previsto en el Artículo 28 de esta Ley. En todo caso, la deportación del beneficiario no deberá de haber ocurrido en un tiempo mayor a ocho días naturales al momento de presentarse la solicitud.</p>	
Decreto No. 142. que contiene la reforma a la Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango	2014	El Estado de Durango ninguna persona será objeto de discriminación exclusión por su condición migratoria. El Gobierno del Estado apoyará la ejecución de programas y servicios con el objeto de promover la protección, acceso, ejercicio y defensa de sus derechos humanos (Artículo 8)	
Ley que crea el Instituto de Atención y Protección al Migrante y su Familia del Estado de Durango	2016	<p>Objeto:</p> <ol style="list-style-type: none"> Establecer las políticas públicas para los migrantes y sus familias Promover y garantizar los derechos de los migrantes y sus familias Garantizar la vigencia plena de los derechos de las personas que por causa de la violencia generalizada o violación de sus derechos humanos, hayan sido desplazadas, dentro del propio territorio de la Entidad. <p>Artículo 8. Considera: migrante; inmigrado; inmigrante; no inmigrante; repatriado; transmigrante; turista.</p> <p>Artículo 8.- Define:</p> <p>V. Migrante: El duranguense o grupo de éstos que se han desplazado del territorio del Estado, para residir en forma temporal o permanente en el extranjero, independientemente de las causas que hayan originado el desplazamiento.</p> <p>VI. Inmigrado: Al extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.</p> <p>VII. Inmigrante: Al nacional que originario de otra entidad federativa, se establece de manera permanente en el territorio estatal, independientemente de su edad, sexo o actividad; y al extranjero que se interna legalmente en el Estado con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.</p> <p>IX. No Inmigrante: Al extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente como turista, transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional o corresponsal.</p>	Se crea por ley particular

		<p>X. Repatriado: Los emigrantes duranguenses que retornen al país con destino a su población natal, independientemente del tiempo que hayan residido en el extranjero.</p> <p>XI. Transmigrante: Al extranjero en tránsito por el territorio estatal hacia otro</p>	
Estado de México	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Acuerdo con el que se exhorta a los municipios del Estado de México a instituir programas que ayuden a los migrantes mexiquenses y sus familias	2010	Exhorta a los 125 municipios del estado que no cuentan con una Coordinación de Atención y Apoyo al Migrante, que instituyan dicha coordinación (Segundo)	
Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México	2015	<p>Establece funciones de apoyo y atención que prestan las autoridades del Estado de México en coadyuvancia con las autoridades federales para la protección de los migrantes (Artículo 1), en base a los principios de (Artículo 2):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Universalidad - Interdependencia - Indivisibilidad - Progresividad <p>Definiciones:</p> <p>Migrante: Persona que por cualquier motivo sale, transita o llega al territorio de un País distinto al de su residencia (Artículo 5)</p> <p>Establece medidas de protección a migrantes (Artículo 8), incluyendo el otorgamiento de información respecto a programas de atención y requisitos de acceso; inscripción al Registro Estatal; acceso a servicios y prestaciones de los programas de atención entre otros.</p>	
Coordinación de Asuntos Internacionales		<p>Ofrece asistencia, apoyo y orientación sin importar la condición migratoria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para la gestión de copias certificadas de actas de nacimiento de hijos de mexiquenses nacidos en el EE.UU.. • Apoyo para gestión de apostilla en EE.UU. y traducción oficial de documentos del idioma inglés al español. • Apoyo para la gestión ante el Registro Civil del Estado de México para la obtención de copias certificadas de actas de nacimiento y otros documentos de mexiquenses radicados en el extranjero. • Apoyo para la gestión de constancias de origen y/o vecindad. • Apoyo para la gestión de constancias escolares. <ul style="list-style-type: none"> ● Programa de Atención a Migrantes en Servicios de Control Escolar ● Apoyo para el traslado de restos humanos. ● Apoyo para traslado de personas enfermas ● Orientación legal. problemas legales en Estados Unidos. 	

		<ul style="list-style-type: none"> ● Localización de personas desaparecidas en EUA. Localización de algún mexiquense que se encuentre extraviado o desaparecido en los estados fronterizos de México y en el extranjero, con el apoyo de los consulados de México, de centros de detención, áreas migratorias, y diversas instituciones de apoyo a migrantes. ● Apoyo a deportados. Consiste en brindar el apoyo y orientación a las personas o familias mexiquenses que hayan sido deportadas y se encuentren en cualquier parte del territorio nacional, para trasladarlos a su lugar de origen dentro del Estado de México y vincularlos a la bolsa de trabajo de la entidad. ● Asesoría para la gestión de visas. ● Orientación y apoyo para invertir en infraestructura en tu municipio. Mediante el programa 4x1, el Gobierno del Estado de México, apoya proyectos de rehabilitación o mantenimiento de la infraestructura en los rubros de equipamiento urbano, servicios comunitarios y comunicaciones en comunidades de origen de los migrantes del Estado de México. ● Ferias de servicios y documentación. 	
Guanajuato	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley para la protección y atención del migrante y sus familias del estado del Guanajuato (2017)	2017	<p>Establece principios rectores de ley: “el respeto a la dignidad humana, igualdad, no discriminación, inclusión, la unión familiar, el interés superior del niño, niña y adolescente e integración cultural y social; orientados a reconocer el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, en especial atención a los grupos vulnerables. (Artículo 3)</p> <p>Definiciones (Artículo 4):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deportación: migrante expulsado de un país extranjero - Migrante: Toda persona de origen guanajuatense que sale del estado, con el propósito de residir en el extranjero. - Migrante de retorno: Migrante que retorna a su población de origen, independientemente del tiempo que haya residido en el extranjero de forma voluntaria o inducida. <p>Delinea los derechos de los migrantes (Artículo 5):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integridad, dignidad y preferencia - Acceso a la justicia - Protección de la salud - Educación y recreación - Trabajo - Asistencia social - Participación e información <p>Delinea atribuciones al Instituto (Artículo 12) y ayuntamientos (Artículo 13).</p> <p>Establece coadyuvancia del Estado con el Gobierno Federal y los municipios para la realización de programas temporales o permanentes de atención y orientación a migrantes, en</p>	<p>El elemento de no discriminación es mencionado aquí y menos observado en otros marcos legales estatales</p> <p>Se estipula la consideración en el Presupuesto General de Egresos del Estado para la aplicación de la política estatal en materia de migrantes (Artículo 9).</p>

		aeropuertos, centrales de autobuses y carreteras, así como otros establecimientos y vías como se determine (Artículo 16). Establece objetivos de programas en favor de los migrantes (Artículo 19) y la facilitación de acceso a estos (Artículo 20)	
Decreto Gubernativo No.1, mediante el cual se crea el Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias como un organismo público descentralizado	2012	Establece al Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias como organismo público descentralizado y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Artículo 1). Establece al Instituto atribuciones para diseñar, proponer, formular, coordinar, instrumentar, promover, difundir y evaluar políticas sobre migración, atención integral y respeto de los derechos de los migrantes, sus familias y sus comunidades de origen (Artículo 2 y Artículo 3). Establece un subsistema de información sobre migración guanajuatense vinculado con el Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica en los términos de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (Artículo 3, XIX)	Entidad que incluye la participación de personas migrantes.
Decreto Gubernativo No. 127, mediante el cual, se expide el Reglamento Interior del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias	2015	Establece reglamento para regular la estructura, organización, funcionamiento y facultades del Instituto (Artículo 1): Consejo Directivo (Capítulo II, Sección Primera); Dirección General (Capítulo II, Sección Segunda y Capítulo III)	
Guerrero	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero. Número 08	2015	Establece la Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales ARTÍCULO 36. La Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales, es el órgano encargado de regular, conducir y evaluar la política estatal en materia de migración, atendiendo integralmente a las comunidades de guerrerenses que migran de sus localidades de origen a otros municipios del Estado, al interior de la República o que se encuentren radicados en el extranjero, así como fomentar las relaciones interinstitucionales con gobiernos, organismos e instituciones internacionales, gobiernos regionales y ciudades del interior de la República o de otros países	
Reglamento Interior de la Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales	2014	Regula la organización y funcionamiento de la Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales (Artículo 1)	No menciona retornados, tampoco define migrante
Programa Especial de Migrantes			http://guerrero.gob.mx/dependencias/secretaria-de-los-migrantes/ Página inactiva

Programa de Proyectos Productivos para Jornaleros Agrícolas Migrantes			
Programas de apoyo a deudos guerrerenses fallecidos en el extranjero			
Hidalgo	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de protección a migrantes del Estado de Hidalgo	2011	<p>Artículo 1. Objeto regular en el ámbito de competencia estatal, la protección de los derechos de los migrantes que se encuentren fuera o dentro del territorio estatal.</p> <p>Artículo 3.- considera: deportado, emigrante; inmigrado; inmigrante; repatriado; transmigrante; turista.</p> <p>Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>ii. Deportado: el hidalguense expulsado de un país extranjero;</p> <p>iii. Emigrantes: los hidalguenses que salgan del estado o del país con el propósito de residir en el extranjero;</p> <p>V. Inmigrado: extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país;</p> <p>vi. Inmigrante: nacional que, originario de otra entidad federativa, se establece en el territorio estatal, independientemente de su edad, sexo o actividad; y al extranjero que se interna legalmente en el estado con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado;</p> <p>Viii. Repatriado: emigrantes hidalguense que retornen al país con destino a su población natal, independientemente del tiempo que hayan residido en el extranjero;</p> <p>ix. Transmigrante: extranjero en tránsito por el territorio estatal hacia otro país;</p> <p>Independientemente de las atribuciones Federales establecidas en la Ley General de Población, el Estado deberá establecer un programa permanente para disminuir los procesos de emigración y las acciones específicas de apoyo, promoción y protección, para lo cual deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración rural y urbana hacia el extranjero; ii. Mejorar las alternativas de desarrollo y la creación de la infraestructura de servicios, adecuada en el medio rural y urbano, asegurando la prestación de servicios básicos en coordinación con las Dependencias y Entidades Federales, Estatales y Municipales competentes, para arraigar, en sus localidades de origen, a las comunidades de migrantes o a los núcleos de población propensos a este fenómeno social. iii. Proporcionar servicios sobre orientación y gestión de trámites, en materia de registro civil, derechos humanos, migración y servicio exterior, entre otros; 	<p>QUINTO.- Que es importante enfatizar, que esta Ley no pretende regular aspectos Reglamentarios de la migración y emigración en el país, pues el tema es competencia federal. Este marco legal pretende reconocer un mínimo de derechos para los migrantes y sus familias en su calidad de seres humanos, así como, las mínimas facultades y obligaciones para las Autoridades Estatales y Municipales para con ellos.</p>

		<p>en coordinación con las Dependencias, Entidades Federales y Estatales competentes y los Ayuntamientos (Artículo 6)</p> <p>ARTÍCULO 14. La Coordinación coadyuvará con los demás Organismos Federales y Municipales que correspondan, para distribuir en los centros de población existentes y en los que se creen, a los contingentes de repatriados que en forma colectiva, se internen al país, en los términos de los Artículos 83 y 84 de la Ley General de Población, cuidando, en todo momento, que se garanticen las prestaciones de los servicios públicos, el acceso a los servicios educativos básicos y de salud a la población residente, deportados y repatriados.</p> <p>ARTÍCULO 15. Cuando un hidalguense sea deportado la Coordinación, conforme a sus posibilidades, podrá contribuir con un porcentaje del costo de traslado de su persona a la población de origen, en los términos del Capítulo IV de esta Ley.</p> <p>ARTÍCULO 17. Cuando la causa de deportación haya sido la comisión de un delito grave en México o en el extranjero que amerite pena corporal, los beneficios señalados en Capítulo IV de esta Ley no serán aplicables para el deportado.</p>	
Jalisco	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco	2016	<p>Objeto reconocer, promover y respetar los derechos de los migrantes.</p> <p>Definición de migrantes – No se define</p> <p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derechos de los migrantes (3) - Obligaciones de los migrantes (Artículo 4) - Políticas públicas para los migrantes (Artículo 5) <p>Capítulo IV, Artículo 5: Delinea acciones de atención a población migrante:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Migrantes internos 2. Niños migrantes 3. Migrantes en general. <p>Artículo 5, migrantes de retorno:</p> <p>VIII. Generar las condiciones para la reintegración social, laboral, educativa y cultural de los migrantes en retorno, que les permitan realizarse como individuos, y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus familiares y comunidades de origen;</p> <p>IX. Procurar la inserción escolar de menores, jóvenes y adultos migrantes en retorno en la educación básica y media superior;</p> <p>X. Procurar el acceso a la identidad, a la documentación de la población del Estado que reside en el exterior, así como facilitar y acercar los servicios de registro civil a los migrantes en retorno en el extranjero</p>	<p>Capítulo V, Artículo 6.- III. Incluir anualmente en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas para los migrantes;</p> <p>IV. Establecer en el Plan Estatal de Desarrollo, estrategias, objetivos y lineamientos para la formulación de las políticas públicas para los migrantes de origen, en retorno y en tránsito, de acuerdo con los preceptos establecidos en esta Ley y en otros ordenamientos aplicables;</p>
Decreto Gubernamental para establecer el Instituto	2015	Artículo 1.-Se establece como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo del Estado, con autonomía técnica y de gestión, subordinado a la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.	

Jalisciense para los Migrantes		Artículo 3, fracción VI. Migrante: la persona que sale, transita o llega al territorio de un país o entidad federativa distinta a la de su residencia por cualquier motivación. En el objeto y las atribuciones establece entre otras: V. Apoyar la reinserción en la vida local de los jaliscienses en el extranjero que retornen al Estado (Artículo 4)	
Reglamento Interno del Instituto Jalisciense para los Migrantes	2017	Artículo 1.- objeto regular la estructura, organización, funcionamiento y atribuciones del Instituto Jalisciense para los Migrantes Artículo 5.- Aborda el fenómeno migratorio en sus diferentes vertientes considerando su origen, tránsito, destino y retorno. Capítulo II. Sección Primera y Segunda. Establece la organización, funcionamiento y atribuciones específicas de las unidades administrativas del Instituto	
Reglamento de sesiones de los órganos auxiliares del Instituto Jalisciense para los Migrantes	2017	Artículo 1.- objeto regular la celebración y desarrollo de las sesiones de los órganos auxiliares del Instituto Jalisciense para los Migrantes.	
Acuerdo de coordinación para la concurrencia de recursos federales y estatales para la operación del programa social federal, 3x1 para migrantes	2011		
Acuerdo gubernamental que delega facultades a los titulares de las secretarías de Finanzas y Desarrollo Humano (suscripción de convenios con los municipios del Estado de Jalisco, referentes al Programa Fondo de Apoyo a Migrantes)	2009		
Michoacán	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley para la Atención y	2017		Tienen acuerdo/reglamentos para

Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo		<p>Tiene por objeto:</p> <p><i>I. Promover y garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus familias, valorando y respetando su condición de migrante;</i></p> <p><i>II. Impulsar políticas públicas a fin de garantizar su desarrollo humano con dignidad; y,</i></p> <p><i>III. Garantizar que la calidad de migrante no sea objeto de discriminación o menoscabo de sus derechos humanos.</i></p> <p>(Art. 1).</p> <p>Definiciones:</p> <p>Migrante en retorno: El migrante michoacano que está en tránsito hacia territorio michoacano;</p> <p>Migrante Michoacano: El michoacano, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que sale del territorio del Estado, sin importar el motivo que lo provoca;</p> <p>Migrante: A la persona que sale, transita o llega a una Entidad Federativa o nación distinta a la de su nacimiento, con el objeto de residir en aquel lugar; (Artículo 3, fracciones XV, XVI y XVII).</p>	apoyo a migrante a nivel municipal (Pátzcuaro).
Reglamento de la Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo	2018	<p>Artículo 1. Tiene por objeto reglamentar las disposiciones Familias del Estado de Michoacán de Ocampo</p> <p>Artículo 3. La aplicación del Reglamento, compete al Titular del Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría del Migrante y a las dependencias y entidades, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p>	
Morelos	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Reglas de operación del Programa Estatal de Atención a Migrantes en su modalidad apoyo para proyectos productivos a migrantes retornados	Ejercicio Fiscal 2018	<p>1. Dependencia responsable de la ejecución de los recursos del Fondo de Atención a Migrantes.</p> <p>2.1. Objetivo General.</p> <p>2.1.1 Contribuir a fortalecer la reinserción social y laboral, de los migrantes morelenses retornados mediante proyectos productivos</p> <p>2.2.1 Proporcionar capacitación técnica a los migrantes repatriados,</p> <p>2.2.2 Otorgar o suministrar apoyos económicos o en especie.</p> <p>Población objetivo: las personas de origen morelense, que hayan sido repatriados; y cuyo evento de repatriación, no haya sucedido en un periodo no mayor a dos años anteriores a la fecha actual</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Tipos y montos de apoyo: ● CAPACITACIÓN TÉCNICA - lo determinará en función a lo que convenga la Secretaría de Desarrollo Social con la institución pública o privada responsable de impartir dicha capacitación ● APOYOS PARA FOMENTAR EL AUTOEMPLEO. - hasta \$30,000.00 pesos 	

Reglas de Operación del "Fondo de Apoyo a Migrantes"	Ejercicio Fiscal 2016	<p>2.1.1 Apoyar a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo.</p> <p>2.1.2 Apoyar en materia de transporte, a los migrantes morelenses que hayan sido repatriados a través de los distintos puntos de la frontera norte; para garantizar el retorno a sus comunidades de origen en condiciones dignas y seguras.</p> <p>2.2.1 Otorgar capacitación para el autoempleo que permita a los migrantes repatriados, desarrollar en sus comunidades de origen, habilidades y capacidades productivas.</p> <p>2.2.2 Coadyuvar y crear mejores condiciones dignas de retorno a migrantes morelenses y se puedan reincorporar con seguridad a sus lugares de origen; para fortalecer la ayuda humanitaria y la relación entre las instituciones gubernamentales estatales</p> <p>Definición: "Población Potencial en Retorno", la Unidad de Política Migratoria de la Segob, la define en los siguientes términos: "El número de migrantes que regresaron, después de una experiencia migratoria en otro país, con propósito de establecer su residencia en México, entre 1995- 2010"</p>	Ley de Desarrollo Social lista a familiares de migrantes como grupo de atención pero carece de más detalles (2013). En el portal se puede consultar 12 convenios con municipios dirigidos al apoyo a migrantes. http://desarrollosocial.morelos.gob.mx/migrantes
Programa Estatal de Atención a Migrantes	2018	<p>Programas</p> <p>-Programa Estatal de Atención a Migrantes</p> <p>-Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)</p> <p>-Programa 3x1 para Migrantes (3x1)</p>	
Acuerdo para la Atención Integral y Defensa de los Migrantes Morelenses y sus Familias	2017	<p>Artículo 1.- Acuerdo tiene por objeto establecer las acciones que el Poder Ejecutivo Estatal implementará, a través de sus Secretarías, Dependencias y Entidades, en beneficio de los migrantes retornados originarios del estado de Morelos y sus familias. [...] Las acciones materia del presente Acuerdo, están orientadas a las personas que fueron retornadas de los Estados Unidos de América al estado de Morelos, sin importar los motivos por los cuales regresaron a su Entidad Federativa de origen</p> <p>Definición de Migrante: Artículo 3.- "II. Migrante, a cualquier persona morelense que se haya desplazado fuera del territorio nacional y que haya sido repatriado al estado de Morelos sin importar el motivo";</p> <p>Artículo 3. Las acciones prioritarias para la defensa y atención de los Migrantes y sus familias son las siguientes:</p> <p>I. Impulsar la creación de una Red de Morelenses en los Estados Unidos iniciando en California, Illinois, Minnesota, Nueva York y Texas, donde radica el mayor número de migrantes.</p> <p>II. Incentivar la actividad productiva y económica de los Migrantes, a través de</p> <p>a) Difusión de los Programas</p> <p>b) Coordinación interinstitucional de las Secretarías, Dependencias y Entidades</p> <p>c) Revisión del contenido de los Programas para su actualización y mejora</p>	http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/acuerdos_estatales/pdf/ADEFMIGRANTES.pdf

		<p>d) Solicitud a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del incremento de los recursos asignados al estado a través del Fondo de Apoyo al Migrante;</p> <p>e) Fortalecimiento del Programa Estatal de Atención a Migrantes</p> <p>f) Orientación y apoyo a los Migrantes</p> <p>g) Otorgamiento de becas de capacitación y certificación de conocimientos</p> <p>i) Realización de una estrategia en redes sociales que identifique a los morelenses como personas de trabajo y emprendedoras;</p> <p>j) Activación de una línea de Atención Directa de Apoyo al Migrante del estado de Morelos, desde los Estados Unidos</p> <p>k) Soporte y actualización permanente a la aplicación, APP informativa de apoyo al migrante morelense, denominada "Migrantes Morelos", y</p> <p>l) Solicitud a los diputados que integran el Congreso del estado de Morelos para que implementen acciones para fortalecer los derechos y se otorguen mayores recursos para la atención de los Migrantes y sus familias</p>	
Lineamientos para la Operación del Programa Estatal de Atención a Migrantes	2011	<p>Con fundamento en el artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social corresponde a la Dirección General de Atención a Migrantes y Grupos Especiales apoyar, proteger y asesorar a los migrantes morelenses para que sus necesidades y derechos sean atendidos y respetados dentro y fuera del país, así como impulsar programas y proyectos productivos que contribuyan al desarrollo de los grupos especiales y sus familias entre los que se encuentran los migrantes; para contribuir a su desarrollo contemplando sus comunidades de origen, en colaboración con instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales; así como enriquecer la planeación y el diseño de las políticas públicas con la participación de los migrantes morelenses y sus familias.</p> <p>Población objetivo. Se les brindara el apoyo y se atenderán a todas aquellas personas, familias y/o grupos sociales que reúnan la calidad de Migrantes y logren cubrir los requisitos y los requisitos solicitados. (Artículo5)</p>	<p>Requisitos:</p> <p>I. La persona interesada en recibir los apoyos, deberá cubrir los siguientes requisitos:</p> <p>II. Llenar la solicitud de apoyo firmando bajo protesta de decir verdad el formato de "Solicitante", y cumplir con los siguientes requisitos entregando la siguiente documentación</p> <p>III. Presentar original y entregar copia simple legible de identificación oficial (credencial de elector IFE, Matrícula Consular, Pasaporte y/o presunción de identidad emitida por autoridad mexicana).</p> <p>IV. Documentación que compruebe la relación de parentesco (Copia de acta de nacimiento del migrante y del solicitante)</p> <p>V. Para los casos en donde no haya un familiar directo en el lugar la solicitud deberá ser presentada por personal acreditado en las Oficinas Municipales de Atención a Migrantes, Oficinas</p>

			Estatales de Atención a Migrantes, Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Representación de México en el Extranjero (SRE), y Autoridades competentes. VI. Que la familia sea de escasos recursos económicos, acreditable por la autoridad municipal correspondiente.
Reglamento Interior de la Comisión de Asuntos Migratorios del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos Fecha de publicación:	2011	El presente Reglamento tiene por objeto señalar las bases de organización, estructurar y funcionamiento de la Comisión de Asuntos Migratorios. (Artículo2) El Presidente de la Comisión, informará trimestral al Cabildo sobre sus actividades y gestiones en materia de asuntos migratorios. (Artículo5)	
Nayarit	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Programa para la Atención a Grupos Vulnerables	2011-2017 (2014)	Reconoce a los migrantes nayaritas en el extranjero y de retorno. En las líneas de acción establece: 2-PV-O1E1L3.- Garantizar trato digno y respeto a los derechos humanos de las y los migrantes.	El único programa que menciona es 3x1 Creación de un fondo de apoyo a migrantes - No existe Ley de Migración o Reglamentos Se planea creación del Instituto para el Migrante Nayarita
Acuerdo de Coordinación para la Concurrencia de Recursos Federales y Estatales para la Operación de los programas sociales federales para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Empleo Temporal, Opciones Productivas y 3x1 para migrantes, todos	2010	PRIMERA. La “SEDESOL” y el “ESTADO” celebran el presente Acuerdo de Coordinación que tiene por objeto la concurrencia de recursos federales y estatales para la operación de los Programas Sociales para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Empleo Temporal, Opciones Productivas y 3x1 para Migrantes, a efecto de atender a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación. La “SEDESOL” y el “ESTADO” se comprometen a adoptar un esquema de aportación complementaria de recursos para la ejecución de las acciones de los programas sociales aquí convenidos.	

ellos del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social ejercicio fiscal 2010, que suscriben el Ejecutivo Federal por Conducto de la Secretaria de Desarrollo Social y el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit			
Nuevo León	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Iniciativa de Ley de Atención y Apoyo a Migrantes del Estado de Nuevo León	2017	<p>1.- El desarrollo de proyectos, esquemas de participación y corresponsabilidad gubernamental y social, en atención al migrante.</p> <p>2.- El fortalecimiento de la capacidad de apoyo, atención y protección de las distintas instancias de gobierno, de los nuevoleonenses a través de:</p> <p>a. Asistencia Jurídica: Con la asesoría y gestión en materia de registro civil, y derechos humanos, migración, servicio exterior y demás trámites oficiales</p> <p>b. Asistencia Social: Con la atención y asistencia de primera necesidad como salud, alimentos y vestido, además apoyo económico en el traslado de cadáveres nuevoleonenses fallecidos en el extranjero, repatriación, transporte de personal empleado en el extranjero.</p>	
"Centro de Atención a Migrantes", adscrito a la Secretaría General de Gobierno			Desaparece la Oficina en 2016 y las funciones las toma la Secretaría de Desarrollo Social
Oaxaca	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley para el reconocimiento y atención de los derechos de los migrantes y sus familias para el estado de Oaxaca	2015	<p>Artículo 1.- objeto reconocer, garantizar, promover y respetar los derechos de los migrantes y sus familias establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Artículo 5. Definición de Migrante: " XI. Migrante: Es toda persona de origen oaxaqueño que en la búsqueda de mejores oportunidades laborales, económicas o por circunstancias políticas o sociales ha tenido que emigrar; así como, cualquier persona que por las mismas causas transita o llega al territorio del Estado Libre y Soberano de Oaxaca"</p> <p>Artículo 13. El Instituto colaborará con las autoridades federales competentes y con los municipios, para la repatriación de oaxaqueñas y oaxaqueños, para distribuir en los centros de población existentes y en los que se creen, a los contingentes de repatriados que en forma colectiva se internen al país, en los términos de los artículos 83 y 84 de la</p>	http://www.migrantes.oaxaca.gob.mx/

		<p>Ley General de Población, cuidando en todo momento que se garantice la prestación de los servicios públicos, el acceso a los servicios educativos básicos y de salud a la población residente, deportados y repatriados.</p> <p>Cuando una oaxaqueña u oaxaqueño sea deportado de un país extranjero, el Instituto contribuirá con el costo de traslado de la persona a la población de origen y los ayuntamientos con un porcentaje conforme a sus posibilidades y de acuerdo a sus lineamientos.</p>	
<p>Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante</p> <p>Establecido mediante el Reglamento Interno del Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante</p>	2015	<p>Delinea la coordinación y facultades del Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante, así como sus responsables</p> <p>Organismo descentralizado del Poder Ejecutivo</p> <p>Funciones específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Brindar asesoría a la población migrante y sus familias en relación a los Programas que atienden a la población migrante. ● Impulsar la participación de los migrantes y sus familias en el desarrollo económico implementando proyectos productivos en sus comunidades de origen <p>Trámites y servicios</p> <p>Apoyo para traslado de migrantes repatriados: Brindar apoyo económico a migrantes oaxaqueños repatriados mediante la compra de boletos terrestres y en su caso aéreo.</p> <p>Asesoría de trámite de apostillas y doble nacionalidad: trámite de apostillas de actas de nacimiento y matrimonio, gestión del trámite en los Estados Unidos y en su caso asesoría para trámite de doble nacionalidad.</p> <p>PROGRAMAS</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) ● Programa 3x1 para Migrantes 	
Puebla	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Reglamento Interior de la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos	(2011, reformado o 2014)	Delinea la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos como organismo público descentralizado del gobierno del Estado de Puebla (Artículo 1) y regula sus funciones (Artículo 2). Delinea atribuciones a la Dirección de Apoyo y Protección de Migrantes (Artículo 14)	Los estados priorizan aquellos que son del estado pero queda bajo si es referente a aquellos que nacen o residen. Tomar en cuenta que los migrantes de retorno no necesariamente regresan al lugar de origen.
Iniciativa de Ley de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos y sus Familias del Estado de Puebla	2017	<p>Definiciones:</p> <p>Artículo 4.</p> <p>II.- Emigrante: A los poblanos y poblanas que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero;</p> <p>VI.- Migrantes:</p> <p>a) La persona que está fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y no sujeto a su protección jurídica y se encuentre en el territorio de otro Estado.</p> <p>b) Que no disfrute del reconocimiento jurídico general de derechos inherentes al otorgamiento de la condición de refugiado, residente permanente, naturalizado u otra análoga por parte del Estado de acogida.</p>	<p>Liga de consulta del estado de la iniciativa:</p> <p>http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=8095:iniciativa-de-ley-de-asuntos-internacionales-y-apoyo-a-migrantes-poblanos-y-sus-familias-del-estado-de-puebla&tmpl=component&print=1</p>

		c) Y que tampoco disfrute de una protección jurídica general de sus derechos fundamentales en virtud de acuerdos diplomáticos, visados u otros acuerdos	
Querétaro	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Iniciativa de Ley de Atención y Desarrollo del Migrante y Personas Sujetas a Protección Internacional	2017	se busca que se garantice el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes que cruzan nuestra entidad por parte de cualquier autoridad, sin olvidar a los queretanos que se vieron en la necesidad de abandonar el territorio queretano, a quienes se les busca una reinserción	Aprobada por la LVIII Legislatura http://legislaturaqueretaro.gob.mx/la-lviii-legislatura-aprueba-reforma-a-ley-organica-municipal-y-ley-de-atencion-y-apoyo-a-migrantes-y-personas-sujetas-de-proteccion-internacional/
Acuerdo mediante el que la LV Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta al Congreso de la Unión, a llevar a cabo las acciones legislativas necesarias, a fin de que todos los ex trabajadores migrantes mexicanos reciban el apoyo económico que les corresponde	2007	Que el Congreso de San Luis Potosí remitió a la Legislatura del Estado de Querétaro, un Acuerdo por el que se exhorta al Congreso de la Unión para que se lleven a cabo las acciones legislativas necesarias para lograr que todos aquéllos ex trabajadores migratorios mexicanos reciban el apoyo económico que les corresponde. Asimismo, el Congreso del Estado de Michoacán remitió a esta Legislatura, un Acuerdo por el que se exhorta al Congreso de la Unión a fin de que impulsen y den seguimiento a reformas legislativas de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex trabajadores Migratorios Mexicanos, para conocimiento de esta Soberanía (1)	
Acuerdo por el que la LV Legislatura del Estado de Querétaro exhorta a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que modifique el punto de acuerdo que propone la creación de una agenda de apoyo a las familias de los migrantes	2008	La Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro exhorta respetuosamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que se modifique el Punto de Acuerdo que propone la creación de una Agenda de Apoyo a las Familias de los Migrantes, aprobado el 18 de septiembre de 2007, para que, con base en la proporcionalidad de las remesas per cápita que recibe cada entidad federativa, distribuya entre todas el presupuesto que plantea asignar al efecto, a fin de que todas las personas del País que integran el sector que se propuso apoyar tengan la posibilidad de beneficiarse y no solamente las que viven en los 10 Estados de la república con mayor captación de dichas remesas. (Artículo1)	
Quintana Roo	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional

Iniciativa de Ley de Protección y Apoyo a Migrantes en el estado de Quintana Roo	2017		XV Legislatura
San Luis Potosí (SLP)	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí	2015	<p>ARTÍCULO 1º. tiene por objeto:</p> <p>I. Regular lo relativo a la atención y protección integral de las personas migrantes originarias de San Luis Potosí</p> <p>II. Establecer las obligaciones del estado con las personas migrantes nacionales en el Estado, así como de las personas migrantes extranjeras en tránsito por la Entidad;</p> <p>III. Definir las autoridades migratorias en el Estado, así como las auxiliares en la materia;</p> <p>IV. Organizar la estructura orgánica del Instituto de Migración y Enlace Internacional del Estado</p> <p>Define:</p> <p>Artículo 2.-</p> <p>IV. Diáspora potosina: las personas que han abandonado el Estado potosino, individualmente o como miembros de redes organizadas y asociaciones, y mantienen lazos con su Entidad de origen, incluyendo a sus descendientes</p> <p>X. Migrante en tránsito: el individuo de nacionalidad distinta a la mexicana que, en su trayecto hacia los Estados Unidos de América, se encuentra en la Entidad de manera transitoria y sin ánimo de residir en la misma;</p> <p>XI. Migrante extranjero. La persona de nacionalidad distinta a la mexicana, con residencia en el Estado y que cuenta con su Tarjeta de Visitante; Tarjeta de Residente Temporal; o Tarjeta de Residente Permanente;</p> <p>XII. Migrante jornalero agrícola. la persona migrante que por razones laborales de carácter temporal, principalmente agrícolas, sale, transita o llega a un municipio distinto al de su residencia;</p> <p>XIII. Migrante nacional. la persona de origen mexicano que sale, transita o llega a la Entidad Potosina, sin ser ésta su residencia. Se incluyen en esta categoría a los grupos étnicos no originarios del Estado, y que por usos y costumbres realizan actividades temporales dentro del territorio del Estado;</p> <p>XIV. Migrante potosino. las personas potosinas que salen, transitan y llegan a un país distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación;</p> <p>XV. Migrante: el individuo que sale, transita o llega al territorio de un municipio, Entidad o país distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación;</p> <p>Artículo 30.- Corresponde a la Secretaría de Educación "III. Elaborar programas y materiales educativos especiales acordes a las condiciones de la población escolar binacional y</p>	

		<p>procurar la regularización escolar administrativa de los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero que han realizado un retorno forzado o voluntario”</p> <p>Repatriación de migrantes potosinos en situación de alta vulnerabilidad</p> <p>El instituto impulsara de manera coordinada con los grupos organizados de potosinos/as en el extranjero, la ejecución de acciones en beneficio social y el desarrollo de proyectos productivos en sus lugares de origen, con la finalidad de promover el regreso de los potosinos residentes en el extranjero a sus localidades, así como brindar atención a sus familiares que permanecen en el Estado, apoyándolos en actividades productivas y sociales (Artículo 49)</p> <p>ARTÍCULOS 86 al 90. Establece las atribuciones y obligaciones del Instituto de Migración y Enlace Internacional del Estado</p>	
Instituto de Migración y Enlace Internacional del Estado		<p>Trámites y Servicios</p> <p>1. Apoyo a Migrantes Deportados del Extranjero en tránsito</p> <p>a. Traslado a acercarse a su lugar de origen (boleto de regreso alimentación, contacto con sus familias vía telefónica, asesoría jurídica, traslado a la terminal terrestre potosina). En cuanto al boleto de camión, el tiempo de respuesta está en función a la disponibilidad de recursos</p> <p>2. Asistencia y Asesoría Jurídica a migrantes potosinos y a sus familias</p> <p>3. Localización de Migrantes potosinos en Estados Unidos.</p> <p>4. Repatriación de Cuerpos de potosinos fallecidos en el extranjero.</p> <p>5. Asesoría en materia del Seguro Social Norteamericano</p> <p>6. Asesorías para Braceros Fideicomiso del Fondo de Apoyo Social para extrabajadores migratorios 1942-1964</p> <p>7. Fondo de apoyo a migrantes (Proyectos productivos)</p> <p>8. Trámites y asesorías diversas</p>	
Reglamento Interno del Instituto de Atención a Migrantes	2008	<p>Artículo 2.- El Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal con personalidad jurídica y patrimonios propios; dependiente del Poder Ejecutivo y sectorizado a la Secretaría General de Gobierno</p>	
Ley que crea el Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí	2004	<p>Son sujetos de atención del Instituto, los migrantes potosinos y sus familias que sean afectados por el fenómeno de la migración y que se encuentren en el extranjero por razones laborales, económicas, sociales o políticas, así como cualquier migrante de origen mexicano que por las mismas causas se encuentre en tránsito o llegue al territorio del Estado. (Artículo 4 reformado)</p> <p>El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Proponer al Ejecutivo el diseño de la política del estado dirigida a la atención de la problemática de los migrantes y sus familias; y someter a su consideración el programa anual de actividades, en el que se incluyan las políticas públicas, servicios y programas estatales y regionales, para el cumplimiento de los objetivos que se establecen en la presente Ley;</p>	<p>El Instituto creará programas permanentes a fin de que de manera coordinada con los ayuntamientos, se fomente una cultura de atención a potosinos migrantes, por parte de las autoridades estatales y municipales. Asimismo, fomentará que las autoridades estatales y municipales en sus respectivos ámbitos, consideren como documento oficial de identificación la Matrícula</p>

		<p>II. Diseñar las políticas sociales para la protección de los migrantes potosinos en el extranjero;</p> <p>III. Formular y evaluar los programas y acciones implementadas por las instituciones del Estado y de los ayuntamientos, destinadas a asegurar la atención a los migrantes y a sus familias</p> <p>IV. Diseñar y operar en coordinación con las autoridades indígenas, programas de protección a migrantes de las comunidades indígenas del Estado, así como de comunidades equiparables, estableciendo acciones para garantizar sus derechos laborales y mejorar sus condiciones de salud</p>	<p>Consular, expedida por las autoridades federales. (Artículo 25)</p>
Sinaloa	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
			<p>Existe Oficina de Atención a Migrantes dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p>En 2017 "Sinaloa es el primer estado en ejercer el fondo de apoyos a migrantes, el primero en entregar estos recursos (Estrategia "Somos mexicanos")</p> <p>https://sinaloa.gob.mx/noticias/consolida-sedesol-la-oficina-de-atencion-al-migrante</p> <p>https://sinaloa.gob.mx/noticias/sinaloa-primer-estado-en-apoyar-a-repatriados</p>
Sonora	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de Protección y Apoyo a Migrantes	2007	<p>Definición de migrantes: "Las personas en situación vulnerable que pretenden internarse ilegalmente por el territorio del Estado hacia los Estados Unidos de América o que, habiéndose internado, son regresados por el mismo territorio estatal." (Artículo 4, II)</p> <p>Difusión de mensajes en medios para fomentar el desaliento al cruce ilegal hacia EE.UU. y promover el retorno voluntario y reintegración en comunidades de origen (Artículo 8, I)</p> <p>Promover y prestar servicios de asistencia social para impulsar el regreso seguro a lugares de origen (Artículo 8, II) entre otras acciones de atención y coordinación delineadas en el artículo 8.</p> <p>Establece un Registro Estatal de Migrantes de inscripción voluntaria (Título Sexto) para facilitar ubicación de familiares para la reunificación familiar (At. 28). Las autoridades locales que otorguen algún beneficio a las personas migrantes pueden realizar el registro.</p>	<p>Componente elaborado de Cooperación Internacional (Artículo 16)</p>

Reglamento de la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Sonora	2009	<p>Reglamenta las disposiciones contenidas en la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes (Artículo 1)</p> <p>Define la operación del Consejo Estatal de Atención a Migrantes (Capítulo III), incluyendo la designación de cinco vocales de sociedad civil (Artículo 7), coordinación de sesiones (Artículo 9) y funciones de sus integrantes (Artículos 15 al 20).</p> <p>Delinea programas y acciones de atención para impulsar el regreso seguro de migrantes a sus lugares de origen incluyendo: alimentación; servicios médicos, alojamiento, vestimenta, asistencia jurídica, orientación social, servicios de transportación y funerarios (Artículo 24).</p> <p>Promueve la participación social y privada en apoyo a la prestación de servicios asistenciales a los migrantes (Capítulo VI).</p> <p>Especifica el uso del Registro Estatal de Migrantes para integración la información personal y de ubicación de la familia del migrante para efectos de facilitar el retorno seguro a su lugar de origen (Artículo 31) y tener un padrón de beneficiarios (Artículo 33).</p>	Se estipula la consideración presupuestal de los programas orientados a migrantes en los Presupuestos de Egreso del Gobierno del Estados para hacer efectivos los derechos y obligaciones de los migrantes (Artículo 25).
Tabasco	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Fondo de Apoyo a Migrantes (Federal)		Apoyar a los migrantes mexicanos en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo.	
Tamaulipas	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Decreto Gubernamental para establecer el Instituto Tamaulipeco para los Migrantes	2011	<p>Creación del Instituto Tamaulipeco para los Migrantes, como organismo público descentralizado de la administración estatal (posteriormente se cambió a órgano desconcentrado, 2012), coordinado administrativamente por la Secretaría General de Gobierno que tiene por objeto articular y ejecutar esfuerzos, acciones y políticas públicas de dependencias y entidades estatales hacia los migrantes, además de la colaboración a nivel federal y municipal en el ámbito de los derechos de los migrantes (Séptimo; Artículo 1).</p> <p>Aborda el fenómeno migratorio en sus diferentes vertientes: inmigrantes, emigrantes, transmigrantes, repatriados y deportados, para brindar apoyo a quienes por su condición de migrantes se encuentran en estado vulnerable (Octavo).</p> <p>Define objetivos para las diversas poblaciones que atiende (Artículo 2). Para repatriados (Artículo 2, Sección IV):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proporcionar capacitación para el empleo e incorporación a bolsas de trabajo. ● Proporcionar temporalmente alimentación, servicios médicos y psicológicos, alojamiento, vestido, asistencia jurídica, orientación social y servicios de transportación ● Servicios de asistencia social que impulsen el regreso seguro a sus lugares de origen. 	Se hace referencia a los términos del Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado para asignaciones presupuestales (Artículo 4 Sección III).

		Las facultades del Instituto se especifican en el Artículo 3, que incluye la instalación de oficinas regionales o delegaciones en los principales puntos de tránsito de personas (Sección XIII).	
Reglamento Interior del Instituto Tamaulipeco para los Migrantes	2014	<p>Establece la organización, funcionamiento y atribuciones específicas de las unidades administrativas del Instituto (Octavo).</p> <p>Delinea que las actividades del Instituto se programan para fomentar, conducir, vigilar y evaluar la política estatal en materia de protección y asistencia social a migrante (Artículo 3).</p> <p>Definición de población migrante: “Persona que traslada la residencia habitual de un lugar a otro y que implica un cambio de localidad, en un tiempo determinado, para ello debe ocurrir que el migrante cruce las fronteras o límites de una región geográfica, siendo sus manifestaciones: emigrante, inmigrante, transmigrante, repatriado y deportado (Artículo 4, VI)</p>	<p>Para mejor despacho de las atribuciones que le competen, el Instituto cuenta con órganos de atención desconcentrado territorialmente en delegaciones regionales con sedes en (Artículo 11):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Matamoros, Reynosa - Tampico, Tamaulipas <p>Las funciones de las delegaciones regionales se estipulan en el Artículo 13.</p>
Tlaxcala	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Ley de protección y atención a los sujetos migrantes y sus familias para el estado de Tlaxcala (2016)		<p>Artículo 1.- objeto proteger, promover y garantizar los derechos de los sujetos migrantes y sus familias, así como establecer las garantías para su protección, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo 2.- Define:</p> <p>IX. Sujetos migrantes: toda persona que por su condición se encuentre en los siguientes supuestos;</p> <p>a) Emigrante: la persona tlaxcalteca que sale, temporal o definitivamente, de su país o lugar de origen;</p> <p>b) Inmigrado: persona que entra en un país o lugar diferente del de origen, con el propósito de establecerse temporal o permanentemente;</p> <p>c) Inmigrante: persona extranjera, que se establece de manera permanente en el territorio nacional o estatal respectivamente;</p> <p>d) Transmigrante: migrante que utiliza un país o países distintos al de su nacimiento, para trasladarse a un tercero, y que no cumple con las regulaciones migratorias del país de tránsito;</p> <p>e) No inmigrante: persona extranjera, que se establece de manera temporal en el territorio nacional o estatal respectivamente, e</p> <p>f) Migrante retornado: migrante que regresa a su país de origen. La migración de retorno puede ser resultado de un proceso de devolución o por una decisión voluntaria. En el contexto de este programa, se incluye en el análisis de la migración de retorno a las familias de las personas migrantes.</p>	
Fondo de Apoyo a Migrantes	2018	<p>Apoyar a trabajadores migrantes que fueron repatriados o retornados voluntariamente durante los años 2016, 2017 o 2018.</p> <p>Apoyo en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Actividades de autoempleo 	

		<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo con pasaje terrestre. Puede ser previo a su regreso o como reembolso. Encontrarse en cualquier punto fronterizo del norte del país 	
Reglamento de la Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala			fue abrogado en enero 2017
Veracruz	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Dirección General de Atención a Migrantes		<p>Apoyos para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. REPATRIACIÓN Y TRASLADO DE PERSONAS. Cuando el migrante veracruzano se encuentre en situación vulnerable fuera del Estado de Veracruz o fallezca fuera de su municipio de origen y su familia no cuente con los recursos económicos necesarios para su traslado 2. GESTIÓN DE ACTAS 	<p>Además de los servicios mencionados la Dirección General de Atención a Migrantes brinda apoyos para la localización de personas e información sobre detenidos.</p> <p>No se encontró</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Migración Estatal o equivalente Instituto de apoyo a migrantes o equivalente. Entidad con más ordenamientos (18 en total), en su mayoría convenios con Ayuntamientos para la asignación del subsidio 3x1 (12) (se consulta el más antiguo 2009 y el más reciente, 2014) Dos de los Convenios son con compañías de transporte privadas, 1 con una maquiladora en Reynosa y 1 con el cónsul de El Salvador
Yucatán	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
			<p>No se encontró</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Migración Estatal o equivalente - Instituto de apoyo a migrantes o equivalente. - En la página del Congreso aparece que se aprobó en comisión iniciativa para apoyar a migrantes repatriados mediante la simplificación de los trámites de revalidación de estudios que posibiliten tanto a

			repatriados, extranjeros o estudiantes en movilidad para continuar con su preparación educativa. Se aprobó el dictamen para armonizar la Ley de Educación estatal con su homóloga federal. /www.congresoyucatan.gob.mx/noticias/2017/aprueban-en-comisin-iniciativa-para-apoyar-a-migrantes-repatriados Se hace mención del Programa Educación sin Fronteras de INEA
Zacatecas	Año	Objetivos y elementos operativos	Información adicional
Iniciativa de Ley de Atención y Derechos de los Migrantes en el Estado de Zacatecas		La iniciativa de ley tiene por objetivo proteger, promover y garantizar la atención de los derechos de los migrantes y sus familias, que por razones de carácter económico y social hayan abandonado el territorio estatal, a fin de generar políticas públicas, que se materialicen en proyectos, programas de protección y apoyo de los migrantes y sus familias. Mediante esta ley se pretende establecer las atribuciones y obligaciones de las autoridades estatales en materia de apoyo y protección a migrantes.	LXI Legislatura (Sep 2013 - Sep 2016)
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas	2016	Artículo 25.- Señala como dependencia centralizada a la Secretaría de Migración. Artículo 41.- Establece las atribuciones que le corresponden a la Secretaría. XIV. Diseñar programas y acciones para migrantes que retornan voluntariamente a sus localidades de origen o bien, debido a un proceso de deportación o repatriación;	Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Zacatecas número 96, 2016
Secretaría de Migración o Secretaría del Zacatecano Migrante		Institución de la Administración Pública Centralizada, responsable de conducir la política estatal en materia de migración mediante el diseño y ejecución de programas en beneficio de la comunidad migrante, sus familias y comunidades de origen velando siempre por sus derechos. SERVICIOS <ul style="list-style-type: none"> - Trámite de VISA - Asesoría Jurídica Migratoria - Traslado de Cuerpos - Apoyo Cultural a Federaciones PRGRAMAS <ul style="list-style-type: none"> - 3x1 - Mariposa - Corazón de Plata: Reunificar a las familias separadas por la migración, así como promover la unidad de la comunidad migrante. - Fondo de Apoyo a Migrantes (F.A.M.) 	
Reglamento Interior de la	2017	Artículo 1.- objeto regular la organización y funcionamiento de la Secretaría de Migración	

Secretaría de Migración		<p>Artículo 2.- Secretaría de Migración, es una Dependencia del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, que tiene a su cargo la implementación, coordinación, regulación y en su caso aprobación de la Coordinación Estatal de Planeación, la política estatal, planes, programas y acciones en materia de migración y de atención a los migrantes zacatecanos y sus familias, sin contravenir lo dispuesto en la legislación federal.</p>	
Reglamento interior del instituto estatal de migración del estado de zacatecas	2010	<p>El presente Reglamento Interior tiene por objeto disponer la estructura y funcionamiento del Instituto Estatal de Migración, así como establecer las atribuciones de los servidores públicos y unidades administrativas que lo integran. (Artículo1)</p> <p>Para el adecuado despacho de los asuntos de su competencia el Instituto contará con un Consejo Consultivo, que es un órgano de consulta, asesoría y promoción de los programas y políticas, destinados a brindar asistencia a los migrantes y sus familias. (Artículo4)</p> <p>El Titular del Ejecutivo, los Diputados Migrantes y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, durarán en su encargo el tiempo que subsista su cometido. Los demás miembros del (sic) permanecerán en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelectos para un período del mismo tiempo. (Artículo5)</p> <p>I. Analizar las necesidades prioritarias para implementar los programas de atención a migrantes</p> <p>II. Aprobar en su caso, programas que beneficien a los Migrantes, tanto en el extranjero, como en las comunidades del Estado;</p> <p>III. Opinar sobre las reformas y adiciones al presente Reglamento, asimismo de otros ordenamientos legales;</p> <p>IV. Sugerir programas, modificaciones y acciones en favor del desarrollo de las comunidades zacatecanas, a favor de los Migrantes, asimismo dar seguimiento y evaluar sus resultados;</p> <p>V. Presentar mecanismos e instrumentos para impulsar el desarrollo y las relaciones entre la comunidad zacatecana binacional (Artículo9)</p>	<p>Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto, tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Instrumentar la política migratoria del Estado;</p> <p>II. Rendir los informes que le solicite el Secretario General de Gobierno;</p> <p>III. Organizar, dirigir y vigilar el ejercicio de las atribuciones del Instituto;</p> <p>IV. Dictaminar, promover y coordinar proyectos, programas y acciones en materias específicas de migración;</p> <p>V. Establecer la coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales, para la aplicación de los instrumentos de política migratoria (Artículo18)</p>



**Dimensión 3:
Sociopolítica:
Estatal y Local
Reporte Final**

ÍNDICE

ABREVIATURAS	248
RESUMEN EJECUTIVO	249
INTRODUCCIÓN	252
OBJETIVO GENERAL	254
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	254
METODOLOGÍA	254
ESTRUCTURA DEL REPORTE	257
I. FACTORES DE RIESGO Y VULNERABILIDAD	258
FACTORES ECONÓMICOS	260
FACTORES SOCIALES	263
FACTORES CULTURALES	265
FACTORES POLÍTICOS	266
II. OBSTÁCULOS A LA REINSERCIÓN EN MÉXICO: EL PRIMER AÑO	269
CERTEZA JURÍDICA Y DOCUMENTOS DE IDENTIDAD	270
EXCLUSIÓN LABORAL Y SOCIAL	272
III. AVANCES Y RETOS EN POLÍTICAS DE RETORNO	274
BAJA CALIFORNIA	276
SONORA	276
CHIHUAHUA	277
NUEVO LEÓN	277
TAMAULIPAS	277
GUANAJUATO	279
MICHOACÁN	279
ESTADO DE MÉXICO	279
PUEBLA	280
RECOMENDACIONES	281
REGIÓN NORTE	281
REGIÓN TRADICIONAL	287
REGIÓN CENTRO-SUR	289
CONCLUSIONES	291
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ANEXOS	296
BIBLIOGRAFÍA	296
ANEXO A	297
ANEXO B	299
ANEXO C	301
ANEXO D	305

ABREVIATURAS

Bansefi	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BC	Baja California
Casa Colef	Sede de El Colegio de la Frontera Norte en la Ciudad de México
CHIH	Chihuahua
CECATI	Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COESPO	Consejo Estatal de Población en Chihuahua
COFEM	Consejo de Federaciones Mexicanas en Norteamérica
CURP	Clave Única de Registro de Población
DACA	Acción Diferida para los Llegados en la Infancia
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DREAMer	Colectivo de potenciales beneficiarios del proyecto de ley DREAM act
El Colef	El Colegio de la Frontera Norte
EDOMEX	Estado de México
EEUU	Estados Unidos
FAM, FAMI	Fondo de Apoyo al Migrante
FEDECAMIN	Federación de Clubes y Asociaciones de Michoacanos en Norteamérica
GTO	Guanajuato (Estado)
HTA	Clubes de Oriundos o de Migrantes en Estados Unidos
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDF	Instituto Nacional de la Defensoría Pública
INE	Instituto Nacional Electoral
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INM	Instituto Nacional de Migración
IPAM	Instituto Poblano de Asistencia al Migrante
LGBT	Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales
MEX	México
MICH	Michoacán
NL	Nuevo León
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OFAM	Oficina de Atención a Migrantes
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PUE	Puebla (Estado)
PROBEM	Programa Binacional de Educación Migrante
RAM	Regiduría de Atención al Migrante
RH	Repatriación Humana, Programa del Instituto Nacional de Migración
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SON	Sonora
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TAMPS	Tamaulipas

RESUMEN EJECUTIVO

Este reporte presenta los resultados del trabajo de campo en nueve entidades federativas que fueron seleccionadas como estudios de caso sobre la migración internacional de retorno en México durante el 2018. El documento corresponde a la “dimensión sociopolítica y económica de impacto de la migración de retorno a nivel estatal y local” del proyecto “Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familiares” (Dimensión 3), cuyo objetivo general es realizar un análisis de los factores económicos, sociales, culturales y políticos que limitan la inserción de población retornada durante el primer año en México. La comparación entre los nueve estados, a partir de 105 entrevistas con actores claves y 25 grupos focales principalmente con personas retornadas, nos permite hacer un acercamiento a dinámicas institucionales en diferentes contextos y tres regiones migratorias. Este trabajo identifica elementos que puedan contribuir a la formulación de una política de retorno que pueda garantizar los derechos de la población retornada de origen mexicano.

A su regreso a México las personas retornadas se encuentran con múltiples factores de riesgo y vulnerabilidad que dificultan su proceso de reinserción. En el reporte se presentan los factores identificados por el equipo de investigación de campo y que se dividen en cuatro grupos: económicos, sociales, culturales, políticos. En las tres regiones migratorias que agrupan los nueve casos de estudio el asunto de los bajos salarios, la discriminación por falta de documentos de identidad y edad (concretamente para personas mayores de 35 años) por parte de empleadores en el mercado laboral, así como la dificultad para encontrar trabajos fueron recurrentes como factores económicos para la población retornada. Los factores sociales mencionados en las tres regiones migratorias fueron divididos en tres categorías: (i) la situación de inseguridad en México y la visibilidad del tema del retorno en cada entidad y contexto local o municipal; (ii) las experiencias migratorias y trayectorias de movilidad particulares de las personas que han vivido el retorno a México a nivel nacional y local; y (iii) las interacciones que ocurren entre la población retornada y sus familiares con instituciones mexicanas que ofrecen servicios a la sociedad en general, como son los centros educativos, de salud e incluso las agencias de seguridad pública. En relación a los factores culturales, se observa que la población retornada en México es identificada como un colectivo de individuos estigmatizados tanto en ciudades de la frontera norte como en comunidades del interior del país. Por último, sobre los factores políticos, la falta de atención y coordinación entre los tres niveles de gobierno para responder en las necesidades de la población de retorno se convierte en sí mismo en un factor de riesgo en

los procesos de inserción y reinserción de corto y mediano plazo, así como de integración social de largo alcance.

Los obstáculos a la reinserción están asociados a los factores de vulnerabilidad identificados, creando a su vez grupos poblacionales con varios tipos de desventaja, pero al mismo tiempo teniendo que enfrentar obstáculos similares en su proceso de reinserción. Precisamente esta diversidad en perfiles y necesidades tendría que ser considerada en programas e iniciativas de atención al migrante retornado, como sucede con la niñez que no habla o se le dificulta el español, o bien con personas retornadas que buscan trabajo pero tienen arriba de 35 o 40 años de edad.

Durante el trabajo de campo se documentó que instancias en los tres niveles de gobierno identificaban al Instituto Nacional de Migración como la única agencia responsable de cualquier tema que tuviera que ver con migrantes. En el reporte también se destacan dos obstáculos centrales en el proceso de reinserción especialmente durante el primer año en México: (i) la falta de certeza jurídica y documentación –primordialmente en lo que se refiere a realizar trámites oficiales y para acceder a servicios públicos o ayuda gubernamental condicionada a un documento de identidad– y (ii) una prevalente exclusión socioeconómica –asociada a difíciles condiciones de empleo, bajos salarios o discriminación por edad y género en el mercado laboral–. Robustecer documentos como el CURP (de ser posible con fotografía) y reconocer cada vez más a la matrícula consular como identificación oficial podrían ser alternativas viables.

El establecimiento de programas federales desde la Secretaría de Gobernación y el INM como el Programa de Repatriación Humana (en 2007) y la estrategia “Somos Mexicanos” (en 2014) han formado parte de una tendencia al fortalecimiento del marco normativo a nivel federal y local enfocada en la atención a la población retornada. Estos avances han sido entorpecidos por la desarticulación, descoordinación y un desorden asociado a inercias burocráticas en los tres niveles de gobierno que impiden el acceso a los programas. Es decir, a pesar de que ya existen servicios públicos dirigidos a la población en general y a la población retornada en específico, el acceso sigue siendo limitado para migrantes retornados/as porque para varios servidores públicos los requisitos o reglamentos operativos llegan a ser más importante que garantizar el derecho a la identidad, a la salud, y a la educación, entre otros derechos constitucionales y universales. Adicionalmente, el desconocimiento sobre los programas y apoyos existentes para la población retornada no es exclusivo de quienes los necesitan sino también para las propias instancias de gobierno que tendrían que contar con mecanismos de atención y canalización. En el trabajo de campo se observó que varias dependencias gubernamentales tienen poco o nulo conocimiento de iniciativas que se impulsan desde el nivel federal, aun cuando también son actores importantes para su implementación, como ha ocurrido con el programa “Soy México” (anunciado por SEGOB en 2016).

Los hallazgos del trabajo de campo y particularmente los obstáculos a la reinserción identificados apuntan hacia áreas de oportunidad para la mejora en la atención de la población migrante retornada. Desde lo que se ha observado en el trabajo de campo, se requiere trabajar hacia una efectiva coordinación interinstitucional, a nivel horizontal y vertical, es decir, hacia una política de retorno multinivel funcional y coordinada. Pero ésta tendría que diseñarse, implementarse y evaluarse de manera que responda a las necesidades apremiantes de una población con diversos niveles de vulnerabilidad, entendiendo que la reinserción inicial (así como la integración social) es un proceso que no debería limitarse a un momento o interacción específica ni terminar con los servicios que puedan ofrecerse en un módulo de repatriación. También se reconoce que las mismas estructuras gubernamentales y el carácter autónomo de las dependencias municipales requieren de una mirada y análisis local sobre los elementos a considerar en una política multinivel.

Hubo temas relevantes al retorno de mexicanos que fueron marginalmente incluidos o que quedaron pendientes de desarrollar, tales como la transferibilidad de habilidades laborales entre mercados nacionales y regionales, sobre el momento y lugar adecuado tanto para apoyar como para identificar los diversos perfiles o necesidades específicas de personas retornadas, y en relación a las múltiples formas de abusos que sufren las y los migrantes retornados/as y sus familiares a manos de autoridades y particulares. Los testimonios sobre acoso y abuso tanto de policías municipales como de autoridades aduanales y escolares hacia las personas retornadas y otros migrantes en México son sumamente preocupantes. Evidentemente ya hay varias acciones que han sido implementadas para solucionar estos problemas, como el Programa Paisano, los Grupos Beta, o la actualización de la Ley General de Educación (en 2017, a la que se ajusta el acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública), pero estos programas y adecuaciones no han sido suficientes para erradicar las extorsiones policiacas a personas adultas retornadas ante la falta de un documento de identidad, o ante formas de exclusión institucional (formal e informal) a juventud y niñez migrante en planteles educativos a manos de administradores y docentes de escuelas públicas y privadas.

INTRODUCCIÓN

Guillermo Yrizar Barbosa y Nancy Landa*

La migración de retorno es un fenómeno añejo que ha adquirido un creciente nivel de importancia en la agenda política a nivel federal y estatal en México pero que requiere aún mayor visibilidad en la opinión pública local e internacional. Su relevancia no solo es sustentada en los registros de los flujos de retorno que han sido significativos desde eventos clave que los incrementaron: la crisis económica del 2008 y la política de restricción y control migratorio en Estados Unidos.⁴¹ Además, desde la academia hay un interés de no solo dimensionar el fenómeno sino de entender un flujo que está conformado por diversos perfiles (Ramos Martínez *et al.*, 2017). En México la formulación de acciones y programas para atender a la población migrante, en los tres niveles de gobierno, se ha caracterizado por ser reactiva y descoordinada. Si bien el flujo de retorno más significativo ocurrió entre 2005 a 2010, éste no logró a obtener una respuesta gubernamental inmediata. Para el 2015 se estimó que cerca de 560 mil personas fueron migrantes de retorno en México, siendo Jalisco, Baja California, Michoacán, Guanajuato y Estado México las cinco principales entidades receptoras (Giorguli y Bautista León, 2018).⁴² No obstante, una política de retorno continúa siendo relevante dentro del actual entorno político, económico y social ya que 12 millones de inmigrantes mexicanos viven en Estados Unidos y alrededor del 45% no tiene autorización (Gonzalez-Barrera y Krogstad, 2018) –i.e. tienen un ‘*estatus legal precario*’ como personas indocumentadas– y pudieran inevitablemente enfrentarse a un retorno forzado o por decisión propia.

Durante la presente década el estudio de la migración de retorno en México ha ido tomando mayor relevancia e interés, particularmente en lo que a la integración social e inserción laboral se refiere. Rivera Sánchez (2013: 55) realizó un trabajo extenso sobre las experiencias de reinserción laboral en la zona metropolitana de la Ciudad de México, y resalta que los estudios sobre migrantes retornados de Estados Unidos se han enfocado en las áreas rurales, siguiendo las tendencias del fenómeno de emigración tradicional. Pero desde los flujos de retorno más recientes, podemos observar que no solo hay una diversificación de las localidades de retorno (Masferrer y Roberts, 2012) sino también una creciente feminización de la migración y mayor presencia de núcleos familiares, incluyendo a niños, niñas y adolescentes nacidos en Estados Unidos (Camacho Rojas y Vargas Valle, 2017; Zuñiga y Hamann, 2015). Esto

*Ambos autores contribuyeron por igual en el desarrollo del documento.

⁴¹ Para más detalles sobre los flujos migratorios de retorno se sugiere consultar el reporte de la dimensión sociodemográfica (Reporte 1) del presente proyecto elaborado por Luis Enrique Calva Sánchez y Pedro Paulo Orraca Romano. Ver también Alarcón *et al.*, 2009.

⁴² Para un panorama sobre los cambios en el retorno reciente en México y centrado en la dimensión geográfica durante el periodo 2000-2010 ver Terán, Giorguli y Sánchez, 2015.

señala la necesidad desde el ámbito académico de emprender estudios cualitativos y multidisciplinarios para acercarnos a realidades regionales que son importantes de entender sobre los retos en el proceso de (re)inserción y las necesidades de atención gubernamental que tiene la población retornada en lugares de acogida. En este sentido Hagan, Hernández-León y Demonsant (2015: 209), a partir de un minucioso proyecto centrado en Guanajuato, concluyen señalando que el gobierno de México “juega un papel negligente en la reintegración al mercado laboral de las personas migrantes retornadas” y agregan que “históricamente el gobierno mexicano ha dejado la reintegración en manos de la familia, comunidades locales y las fuerzas del mercado”. Si bien podemos identificar algunos estudios que indagan sobre los procesos de reinsertión desde esta óptica regional con ciertos grupos poblacionales de retorno (Anguiano-Tellez *et al.*, 2013; Cortez Román y Hamman, 2014; Padilla y Jardón, 2015; Rivera Sánchez, 2015; Olvera y Muela, 2016; García Zamora, 2017; París Pombo y Pérez Duperou, 2017; Cruz Islas, 2018), el presente reporte intenta sumar evidencia al cuerpo de conocimiento sobre el tema que se ha desarrollado desde estudios cualitativos, cubriendo diversas zonas de la república mexicana y diversos perfiles de la población retornada.

Uno de los hallazgos centrales de la literatura es la necesidad de promover políticas públicas para facilitar la reinsertión, además de remover la exclusión institucional y social que enfrenta las personas en retorno por su condición de migrante, poniéndoles en desventaja para acceder a apoyos y programas sociales. Estas desventajas se agregan a un proceso difícil de adaptación en un contexto nacional donde sus oportunidades de avance económico o social podrían ser más limitadas que aquel al que pudieron acceder en Estados Unidos (aun con la carencia de un estatus migratorio). Con los avances en política pública que han surgido en los años recientes, como el Fondo de Apoyo al Migrante (FAM) o la estrategia Somos México a nivel federal, o las direcciones o institutos de apoyo a migrante a nivel local (véase Reporte 2), se buscó también analizar el papel y las acciones de actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, estatal y municipal o local que intervienen en el proceso de retorno y (re)inserción inicial.

Con este antecedente se plantea el enfoque de la dimensión sociopolítica y económica del proyecto “Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familiares”, con el propósito de realizar un análisis de los factores económicos, socioculturales y políticos que limitan la (re)inserción inicial de población en retorno. En tal sentido, se asume que la comparación entre las nueve entidades federativas seleccionadas como estudios de caso nos permitirá un acercamiento a las dinámicas de los diversos actores claves implicados en varios contextos que responden a estructuras sociopolíticas, económicas y demográficas diferencias. Así pues, este trabajo es un esfuerzo por identificar elementos que contribuyan a la formulación de una política de retorno que atienda las problemáticas de acceso a derecho que la población retornada enfrenta.

OBJETIVO GENERAL

Del proyecto de investigación: Formular una propuesta de política pública multinivel de largo alcance que contribuya a reducir la vulnerabilidad y facilite el retorno y la (re)inserción social de la población migrante de origen mexicano que regresa al país procedente de Estados Unidos y de sus familiares.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

De la Dimensión 3 en el proyecto de investigación y vinculados a este reporte:

1. Analizar el papel y las acciones de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, estatal y local en México, que intervienen en el proceso del retorno de migrantes y su reinserción o inserción social inicial, así como de sus hijos menores de edad nacidos en Estados Unidos.
2. Indagar el impacto económico, social y político generado en México como consecuencia del retorno de población emigrada y de sus familiares entre 2007 y 2017, especialmente en entidades federativas, regiones y/o municipios seleccionados entre los de mayor incidencia de retornados.⁴³
3. Examinar los factores económicos, socioculturales y políticos que limitan el retorno y la reinserción o inserción social inicial de los migrantes mexicanos de retorno y sus hijos en edad escolar nacidos en Estados Unidos, desde una perspectiva cualitativa apoyada en trabajo de campo en algunas de las regiones de mayor concentración de migrantes retornados, con especial interés en la inserción laboral, el derecho a la identidad y el acceso a servicios educativos, de salud y financieros.

METODOLOGÍA

Este reporte presenta de manera sistemática y puntual los resultados del trabajo de campo en nueve entidades federativas que fueron seleccionadas como estudios de caso sobre la migración internacional de retorno en México en 2018. La selección de los estudios de caso se hizo a partir de tres criterios. Primero, que fuera entidades con alta concentración de migrantes retornados. Segundo, incluir estados en diferentes regiones migratorias, es decir, tanto del centro occidente –zona histórica o tradicional de emigración mexicana hacia Estados Unidos, como de la frontera norte y del centro-sur de México. Tercero, que hubiera ya un acceso a nivel local –desde ciudades, municipios o regiones– por parte de diferentes colegas y colaboradores/as que conformaron el equipo de investigación cualitativa en este proyecto para cada caso. El trabajo de campo se llevó a cabo principalmente entre los meses de julio y octubre de 2018. Previamente,

⁴³ Sobre el impacto económico se sugiere consultar el Reporte 1 ya referido en la primera nota al pie.

se llevaron a cabo reuniones preparatorias, coordinadas desde Tijuana, con todo el equipo de investigación en los nueve casos de estudios. Antes y durante estas reuniones se diseñaron y acordaron instrumentos que permitirían llevar a cabo entrevistas semiestructuradas con actores claves (gubernamentales y no gubernamentales) y grupos de enfoque (idealmente integrados por personas que tenían menos de un año de haber regresado a México). En las nueve entidades se utilizaron los instrumentos preparados para las entrevistas, los grupos de enfoque y el formato de reporte de campo. Los resultados aquí presentados provienen de nueve reportes o informes de campo que fueron entregados a mediados octubre de 2018.

Antes de hacer las entrevistas y los grupos de enfoque, el equipo de trabajo de campo en las nueve entidades acordó enfatizar durante la recolección de datos la identificación de obstáculos al proceso de reinserción de la población retornada de origen mexicano durante el primer año (ver figura 1). Incluso este énfasis quedó plasmado tanto en la guía de entrevistas a actores clave como en la guía para los facilitadores o moderadores de los grupos (ver anexos: A y B). En los reportes finales de campo se listó y explicó entre tres y alrededor de una docena de obstáculos para cada entidad a partir de lo que observaron en uno o varios municipios, y considerando su familiaridad y conocimiento del fenómeno en cada lugar. Es importante recordar que cada uno/a de los/as colaboradores/as de este proyecto ya tenía un acceso trabajado –o un camino recorrido en la identificación de actores y población de interés– en municipios de alta incidencia de retorno y en cada uno de los nueve estados de estudio, logrando realizar 105 entrevistas y 25 grupos focales (estos últimos sumando 106 participantes, principalmente personas retornadas).

El formato para los reportes de investigación de campo, convenido y compartido con el equipo de campo en julio de 2018, tuvo la intención de recopilar datos cualitativos a partir de un objetivo específico de investigación (#10 en la propuesta de proyecto presentado por El Colef a la CNDH), un supuesto principal, cuatro preguntas guía, dos supuestos adicionales y cuatro sugerencias de temas a documentar. El supuesto principal fue que sin una definición amplia de la población migrante de retorno, así como la carencia de estándares nacionales o sub-nacionales entorno a la atención a los/las mexicanos/as que regresan a su país de origen –especialmente de manera forzada por las autoridades migratorias extranjeras– las propuestas de política pública serán limitadas. Vinculado con este supuesto las preguntas guías en torno al retorno y las políticas públicas versaron acerca de (i) cómo se responde a las necesidades identificadas para la población retornada, (ii) cómo se define a un migrante de retorno y qué criterios existen para que acceda a programas de atención, (iii) cuáles son las tendencias que se observan en el apoyo a quienes retornan a México, y (iv) qué necesidades se intentan resolver y cómo medir los avances en las intervenciones que ocurren en el tema del retorno. Los dos supuestos adicionales que se socializaron con el equipo para la elaboración de los reportes fueron: (i) que no existen o se desconocen modelos de atención integral que puedan atender a una población heterogénea con diferentes niveles de vulnerabilidad, y (ii) que las respuestas gubernamentales para atender a las personas retornadas han sido inadecuadas e insuficientes al carecer de un marco legal

que les permita operar desde el nivel estatal y municipal o local. En relación a las cuatro sugerencias de temas a documentar, este reporte presenta los hallazgos principales para cada entidad y más de nueve localidades. Abordar los cuatro temas sugeridos en los reportes, y listados en las siguientes páginas, permite contribuir al objetivo central de este reporte pues se ofrecen narrativas sobre el retorno desde lo subnacional, señalando efectos familiares y sociales, incorporando voces de una diversidad de actores desde lo local (gubernamentales y no gubernamentales), así como identificando vulnerabilidades y fortalezas de personas retornadas en México y de sus familiares.

El trabajo de campo que se llevó a cabo para este proyecto se enfrentó a diversos retos y también motivó reflexiones y propuestas por parte de colaboradores y participantes. Entre los retos destaca que los funcionarios de todos los niveles se negaban o limitaban su participación argumentando que se trataba de un año electoral o que el tema de la migración de retorno no era necesariamente de su competencia. Las y los colaboradores en las nueve entidades de estudio invirtieron mucho tiempo y esfuerzo en concretar entrevistas grabadas con funcionarios y con otros actores no gubernamentales en un periodo relativamente corto. Otro reto que fue reportado en una mayoría de casos es el asunto de la inseguridad que vive el país, generalmente asociada a la presencia del crimen organizado, y que fue motivo de desconfianza por parte de varias personas retornadas para compartir sus experiencias y participar en grupos de enfoque. Justamente el llevar a cabo los grupos de enfoque fue un reto importante que requería un esfuerzo adicional por parte de colaboradores y participantes para concretarlos y ejecutarlos en poco tiempo y tratando de ofrecer algún tipo de información o servicio a cambio a los/las participantes.

FIGURA 1
GRUPOS DE ENFOQUE REALIZADOS POR EL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DE CAMPO EN CALPAN, PUEBLA, PROYECTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE RETORNO, COLEF-CNDH 2018



Fotos: Luis Jesús Martínez Gómez

ESTRUCTURA DEL REPORTE

Este reporte se integra por tres apartados con datos cualitativos sobre el retorno a México que provienen de las nueve entidades seleccionadas como estudios de caso. En primer lugar nos referimos a los factores de riesgo y vulnerabilidad de la población de retorno a México, en donde distinguimos y abordamos cuatro grupos de factores –económicos, sociales, culturales y políticos– en la región fronteriza, la región tradicional de emigración y la región centro-sur. En segundo lugar listamos los obstáculos a la reinserción durante el primer año en México a los que se enfrentan las personas retornadas en cada una de las nueve entidades o casos de estudio desarrollados por el equipo de investigación cualitativo (ver mapa 1). Como se observará en estas dos secciones, existe una correspondencia entre varios factores identificados y la gran mayoría de los obstáculos señalados y listados por el equipo de investigación de trabajo de campo en las nueve entidades estudiadas.⁴⁴ En tercer lugar se presentan los avances de política registrados junto con varios elementos que de acuerdo a los/las colaboradores del equipo de campo facilitan la reinserción de la población retornada. En esta tercera sección también se incluyen apuntes relevantes de los reportes de campo que enfatizan elementos a considerar en una propuesta de acción o de política pública sobre el retorno de migrantes a México. El reporte concluye con una sección que incluye observaciones y notas metodológicas adicionales, así como reflexiones y aprendizajes reportados desde los nueve estados. Por población retornada nos referimos principalmente a la población nacida en México que residió en Estados Unidos al menos por un año y a niños, niñas y adolescentes estadounidenses que forman parte del núcleo familiar de esa población, y cuando el retorno a México fue forzado por autoridades migratorias u ocurrió por medios propios (i.e. de manera ‘voluntaria’ o menos forzada por el estado).

MAPA 1
MUNICIPIOS BASE PARA TRABAJO DE CAMPO, PROYECTO SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE RETORNO, COLEF-CNDH 2018



Fuente: elaboración propia mediante ESRI ArcGIS Online

⁴⁴ El listado de instituciones que participaron en las entrevistas, grupos de enfoque, y en el diálogo con actores clave llevado a cabo en la Ciudad de México, así como la lista de colaboradores que integraron el equipo de campo, se encuentran en los anexos C y D.

FACTORES DE RIESGO Y VULNERABILIDAD

A su regreso a México la población retornada se encuentra con múltiples factores de riesgo y vulnerabilidad que dificultan su proceso de integración o reinserción en su país de origen. Aquí hemos agrupado los factores que el equipo de investigación de campo reportó al menos en cuatro grupos—económicos, sociales, culturales, políticos— y considerando tres regiones geográficas que agrupan los nueve casos de estudio (ver cuadro 1). Por *factores económicos* entendemos aquellos elementos que complican o impiden la incorporación al mercado laboral o que pueden limitar y restringir la circulación de recursos materiales, monetarios y financieros, desde el lugar en que la persona retornada estuvo asentada o residiendo en el extranjero y hasta el sitio en que esta persona fue retornada o regresó a México. Los *factores sociales* son los que hacen que la persona retornada en sus interacciones con la sociedad y las instituciones mexicanas sean motivo de conflicto, falta de confianza o solidaridad, y que pueden situar a la población retornada en desventaja en comparación con la población no retornada debido a su falta de familiaridad con el contexto inmediato. En este sentido la distinción entre factores culturales y sociales es tenue y quizá arbitraria, pero aquí hemos decidido separarlos para enfatizar la importancia de que la población retornada y sus familiares experimentan un cambio mayúsculo en sus formas de vida al haber residido o tener que vivir en países, economías, sociedades y sistemas políticos drásticamente diferentes. Por lo tanto, los *factores culturales* son los que quizá de manera más inequívoca se observan en las relaciones interpersonales y comunitarias del día a día, o aquellas que permiten distinguir más inmediatamente entre ‘la persona retornada’ y ‘la persona no retornada’, por ejemplo que se podrían detectar en diferentes formas de hablar, vestir, actuar o incluso de percibir y ser percibido/a como lo que podría ser definido como ‘mexicano’ o ‘no mexicano’ e incluso entre lo que podría ser ‘de locales’ y ‘de foráneos’.⁴⁵

⁴⁵ De ninguna manera creemos que las diferencias culturales tengan que ser motivo constante y perenne de choque, o que sean elementos o características inmutables intra- e intergrupales, sino que para los propósitos de este trabajo de investigación es importante distinguirlas como factores específicos que pueden ser usados para excluir a la población retornada de manera que dificulte su proceso de integración o reinserción en México.

CUADRO 1
FACTORES DE RIESGO Y VULNERABILIDAD IDENTIFICADOS POR EQUIPO DE TRABAJO CUALITATIVO DEL
PROYECTO SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE RETORNO, EL COLEF-CNDH, 2018

	Frontera Norte (BC, SON, CHIH, NL, TAMPS)	Región Tradicional (GTO, MICH)	Región Centro-Sur (EDOMEX, PUE)
Económicos	Empleadores discriminan Sectores laborales limitados Flujo de bienes y patrimonio Edad laboral Habilidades incompatibles Bajos salarios y explotación No inserción laboral	Ahorros: cantidad y distribución Recursos en especie (inversión) Bajos salarios FAM insuficiente Empleos incompatibles	Documentos de identidad solicitados en bancos No inserción laboral “Pluriactividad” Pequeños negocios No transferibilidad de habilidades
Sociales	Tiempo de residencia EEUU Asentamiento en frontera Estado de nacimiento-docs. Familia en lugar de arribo Alta movilidad deportados Asentamiento temporal Invisible retorno voluntario Rutina de 3 a 15 días Vestimenta y vivienda inmediata Crimen organizado Marcos referenciales urbanos	Crimen y delincuencia local Atención a salud – deficiente Inseguridad percibida Tránsito al origen: caravanas Vivienda propia (necesidad) Movilidad interna (limitada) In-/Exclusión en escuelas Insensibilidad a deportados Emocionales y familiares (retos)	Inseguridad Percepción de corrupción Percepción de impunidad
Culturales	Estigma: Situación de calle Idioma y apariencia Expectativas diferenciadas Tramitología MEX vs EEUU Estigma: Criminales-ilegales Tipo de ropa (deportados)	Estigma: afluencia y fracaso Estigma: delincuente, adicto Estereotipos: tatuaje, arete Tensiones en roles de género Retorno temporal, circular Superiores a locales, mejores Estigma. engreídos Competencia mercado local Estigma: “desechables”	Idioma (incompatible) Lenguaje no verbal distinto “Desfase cultural” Descontextualización
Políticos	Inercia federal (reactiva) Indiferencia estatal (histórica) Coordinación administrativa Inexistencia sub-nacional Insuficiencia municipal Partidización acciones/discurso	Invisibilidad local y social Falta de programas Mayor visibilidad estatal Hegemonía de clubes HTA Deportados vs. Voluntarios Pocos recursos municipales Corrupción Partidización y duplicidad	Poca institucionalización Falta coordinación Poca difusión de programas
Otros	Horarios nocturnos de arribo Certeza jurídica-identidad Edad ante instituciones Acoso-abuso de policía local Pérdida de pertenencias (EEUU) Del corto al largo plazo Desorientación geográfica Incertidumbre sobre destino Ausencia de familiares y red Personal: “Suma de pérdidas” Hombres con fam. en EEUU Salud: atención limitada Salud: enfermedades crónicas		Otros documentos no válidos Acceso a universidad Problemas vida familiar Acoso a hijos Estigma “ilegalidad”

Fuente: elaboración propia a partir de reportes de campo de los equipos de trabajo de campo (ver anexo D)

En cuanto a los *factores políticos* podemos decir que se trata de aquellos que más específicamente atañen a las relaciones entre población retornada y la administración pública, o bien a las acciones que ocurren entre las/los retornadas/os y actores político o de gobierno, incluyendo situaciones que ocurren entre migrantes internacionales de retorno e instituciones gubernamentales y no-gubernamentales al momento de pedir, dar o negociar bienes y servicios públicos o espacios en la opinión pública. Un grupo adicional de factores, el quinto, fue denominado como “otros” ante la dificultad de categorizar observaciones de campo en alguno de los cuatro grupos de factores y ante la relevancia que tenían en cada caso de estudio.

FACTORES ECONÓMICOS

En las tres regiones migratorias seleccionadas, que agrupan los nueve casos de estudio, el asunto de los bajos salarios, la discriminación por documentos de identidad y edades de parte de empleadores en el mercado laboral, así como la dificultad para encontrar trabajos fueron recurrentes como factores económicos de riesgo y vulnerabilidad para la población retornada.

El equipo de colaboradores para este proyecto con sede en Zamora refieren en su reporte de campo que un migrante de retorno “señaló que prefiere permanecer en su casa ante la falta de empleos bien remunerados” mientras que otros entrevistados manifestaron “ocuparse en lo que sea”, que puede ser desde labores en el campo hasta la venta de alimentos afuera de sus domicilios.⁴⁶ En Ciudad Juárez el reporte de campo indicó “limitaciones en la inserción laboral por la edad” especialmente para las personas que tienen arriba de los cincuenta años de edad.⁴⁷ El equipo en el Área Metropolitana de Monterrey observó que sobre todo en el caso de las mujeres que forman parte de la población de retorno sus “habilidades productivas son mal pagadas y explotadas” y que la edad de las personas retornadas mayores de 35 años es impedimento siquiera para ser candidato a un empleo.⁴⁸ Las colaboradoras del proyecto enfocadas en municipios del Noreste de Guanajuato apuntaron en su reporte que “los empleos precarios y mal pagados son la constante para los migrantes de retorno”.⁴⁹ En el caso de Nogales se indicó que “quienes han residido en Estados Unidos durante años desconocen el mercado laboral” así como los “arduos proceso de contratación en el sector formal”.⁵⁰ Para el caso del municipio de Calpan, en el sur de Puebla, se documentó que “la *pluriactividad* constituye una frecuente estrategia de sobrevivencia de las familias migrantes para resolver la mayoría de sus necesidades económicas” y señaló que “no existen estrategias gubernamentales

⁴⁶ Reporte de Oscar Ariel Mójica Madrigal y Carlos González Zepeda, El Colegio de Michoacán, Zamora (ver anexo d).

⁴⁷ Reporte de Jesús Javier Peña Muñoz, El Colef, sede en Ciudad Juárez, Chihuahua.

⁴⁸ Reporte de Gabriela Zamora Carmona y María del Socorro Arzaluz Solano, El Colef, sede en Monterrey, Nuevo León.

⁴⁹ Reporte de Yovana de la Luz Solís Martínez y Marisol Galicia Ramírez, Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, equipo con sede en el estado de Guanajuato.

⁵⁰ Reporte de Tobin P. Hansen, Universidad de Oregon, con sede en el municipio de Nogales, Sonora.

que aprovechen el conocimiento laboral adquirido” en el extranjero.⁵¹ A diferencia de los casos fronterizos aquí estudiados donde existe la posibilidad de usar el inglés para encontrar trabajo en una parte del sector servicios –como podría ser en un centro de atención telefónica en Tijuana (ver fotografías con ofertas de empleo en la figura 2 y cuadro de texto sobre *call centers*) o incluso alguna actividad asociada al turismo–,⁵² en las entidades de la región tradicional y el centro-sur esas opciones no están disponibles y en los reportes se mencionó la posibilidad de tener que regresar al campo a realizar labores agrícolas.

FIGURA 2
OFERTAS DE EMPLEO DOCUMENTADAS EN PUNTO DE INGRESO A MÉXICO Y OFICINAS DE GOBIERNO EN TIJUANA, PROYECTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE RETORNO, COLEF-CNDH 2018



Fotos: Guillermo Yrizar Barbosa

Entre otros factores económicos citados por los/las colaboradores/as en el equipo de investigación para las nueve entidades se encuentran la dificultad para hacer circular bienes materiales, recursos en especie, ahorros o capital económico desde Estados Unidos a México, y en términos generales la idea de incompatibilidad o no transferibilidad de habilidades laborales entre dos economías nacionales distintas e incluso entre múltiples sectores productivos entre México y Estados Unidos. Cabe mencionar que estas dificultades ponen a las personas retornadas en mayor situación de vulnerabilidad económica cuando no pueden poner en uso sus recursos y capacidades adquiridas en Estados Unidos porque no se les brinda canales para facilitar su acceso cuando más lo necesitan. Esto los lleva a buscar otras alternativas en donde se les cobra para realizar transferencia de sus bienes, exponiéndolos a compañías que lucran de forma abusiva a partir de esas necesidades.

⁵¹ Reporte de Luis Jesús Martínez Gómez, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con sede en ese estado.

⁵² Reporte de Nancy Landa Hernández y Guillermo Yrizar Barbosa, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

CALL CENTERS Y PUENTES:

CREANDO OPORTUNIDADES PARA LA POBLACIÓN BILINGÜE RETORNADA EN MÉXICO

Los centros de atención telefónica, mejor conocidos como *call centers* en diversas ciudades de país, han sido una excepción dentro de las empresas, compañías e industrias en el mercado laboral que han tomado la iniciativa en cuanto a facilitar la inserción laboral de la población bilingüe retornada a México luego de vivir en Estados Unidos. Desde el trabajo de campo se observó que ciertos *call centers* en zonas de alta migración de retorno han realizado esfuerzos para facilitar el reclutamiento de las personas retornadas, convirtiéndose en puentes a la reinserción laboral de retornados/as. Esto incluye facilitar acceso a trabajo reenumerado, entrenamientos y capacitaciones mientras se consiguen documentos personales, así como ofrecer transporte para facilitarse la tramitación de documentos de identidad, asesoría psicológica, incluyendo el acceso a sus instalaciones mientras las personas recién retornadas están todavía en albergues y buscando vivienda más permanente. Este tipo de iniciativas crean facilidades para un grupo de personas que por lo general enfrenta obstáculos adicionales para cumplir con requisitos para el acceso al mercado laboral formal, pero que cuentan con habilidades y capacidades que pueden ser potenciadas por ciertos empleadores. (Ver entrevista a Alfredo Hualde Alfaro por Ana Luisa Guerrero para Agencia Informativa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 7 de septiembre de 2016 [enlace electrónico no disponible en 2019].)

Si bien la asimetría económica entre México y Estados Unidos es un factor relevante en las trayectorias laborales, las personas que retornan en edad productiva también enfrentan retos adicionales a su reinserción para crear alternativas de subsistencia como podrías ser al iniciar un pequeño negocio o empresa familiar. Un factor de riesgo fundamental en este caso es la falta de vínculos que tienen con las comunidades a las que llegan (incluyendo lugares de origen o destino temporal) para ofrecerles orientación sobre cómo establecer un negocio exitoso, particularmente cuando carecen de conocimiento del nuevo contexto. Por lo tanto, los recursos limitados que pudieran tener desde ahorros propios o acceso a apoyos gubernamentales o financieros –incluso en entidades con recurso para hacer eso vía el Fondo de Atención a Migrantes (FAM o FAMI) o con lugares con amplia experiencia en el Programa 3x1– corren un alto riesgo de no ser exitosos cuando no son acompañados con herramientas, capacitación y transferencias del “saber cómo” avanzar en sus iniciativas empresariales para responder a las necesidades y demandas de sus servicios o productos en el mercado local.

FACTORES SOCIALES

Los factores sociales de riesgo y vulnerabilidad mencionados en las tres regiones migratorias y varios de los casos de estudio podrían agruparse en tres categorías amplias: 1) La situación de inseguridad en México y la visibilidad del tema del retorno en cada entidad y contexto local, 2) la experiencia migratoria y las trayectorias de movilidad de las personas que han experimentado el retorno a México a nivel nacional y local. 3) las interacciones que ocurren entre la población retornada y sus familiares con instituciones mexicanas que ofrecen servicios a la sociedad en general, como son las instituciones educativas, de salud e incluso de seguridad pública a través de las policías municipales.

Sobre la primera categoría, el clima de inseguridad asociado al crimen organizado y a la delincuencia local fue uno de los principales factores sociales identificado en el trabajo de campo sobre el retorno en años recientes. Además, la percepción de que en México hay niveles muy altos de corrupción e impunidad estuvo muy presente en los casos de Puebla y Estado de México. En el reporte de campo de esta última entidad se apuntó que “el tema de la seguridad es un elemento de vulnerabilidad entre los migrantes retornados” dado que “se sentían más seguros en Estados Unidos que en su regreso a México”.⁵³ En el caso del reporte de Tamaulipas se indicó que para la población retornada “la situación de inseguridad que viven las ciudades fronterizas tamaulipecas hacen que tengan que salir de la zona lo antes posible”.⁵⁴ En los municipios del noreste de Guanajuato incluidos en este estudio también se documentó en el reporte de campo que de acuerdo con quienes participaron en el estudio “a pesar de las condiciones del retorno y las dificultades de la vida en Estados Unidos, se sentían mucho más seguros allá en el otro lado”. El sentimiento de inseguridad manifestado por la población retornada a México no fue exclusivo de las ciudades fronterizas ni de las comunidades de origen en el centro occidente o sur de México, sino incluso también durante el tránsito desde la frontera norte hacia el sur del país.

La segunda categoría que agrupa factores sociales de riesgo y vulnerabilidad sobre la experiencia migratoria y las trayectorias de movilidad de las personas en la población de retornada se puede resumir en una palabra: desorientación. Es decir, la población retornada que llega a una ciudad o región de la que no es originaria –ya sea porque no nació o creció ahí–, tendrá dificultades para orientarse inmediatamente, para saber por qué calles caminar y a qué hora, o sobre qué transporte utilizar y el costo del mismo, o en dónde poder pasar la noche antes de tomar una decisión acerca de regresar a Estados Unidos, quedarse temporalmente en México, o a dónde más poder ir. La persona retornada que no conoce el lugar por el que reingresa a México carece de marcos de referencia urbanos inmediatos. Esa desorientación parece reducirse cuando se cuenta con el apoyo de redes familiares o amistades en el punto de retorno que por su arraigo

⁵³ Reporte de Rodrigo Aguilar, Universidad Autónoma del Estado de México, con sede en el municipio de Toluca.

⁵⁴ Reporte de Bertha Alicia Bermúdez Tapia, Universidad de Colorado, con sede en el municipio de Matamoros.

facilitan el asentamiento de la persona retornada. Ya de entrada el hecho de no haber nacido en el estado o municipio en el que la persona retornada ingresa o en el que decide asentarse en México durante las primeras semanas o meses constituye todo un reto burocrático-administrativo si, por ejemplo, es preciso conseguir un acta de nacimiento original. La presencia de familia con cierto arraigo en el punto de ingreso o retorno inmediato a México es, según testimonios de jóvenes varones empleados en un *call center* de Tijuana, una situación que ayuda mucho a la persona retornada a orientarse en las primeras horas y días que pasan en México luego de años de haber vivido en Estados Unidos.

Respecto a la tercera categoría de factores sociales, resulta preocupante y lamentable que, en términos generales, tanto a nivel de los gobiernos como de la sociedad en México la población retornada siga siendo un grupo invisible, estigmatizado y vulnerable. Un grupo con el que se hace poca empatía como personas, como seres humanos, como connacionales y ciudadanos/as que han vivido una situación indeseable y muy desfavorable, que a los minutos y horas de llegar “a su país” están atravesando momentos sumamente difíciles y complicados a nivel personal y familiar. Cuando el “repatriado” o “deportado” no es invisible, debido a su vestimenta y el calzado proporcionado o alterado por las autoridades migratorias de Estados Unidos, corre el riesgo de ser víctima durante sus primeros pasos en México. Además, al arribar a pueblos o comunidades pequeñas las personas retornadas pueden ser fácilmente identificadas, de manera que esta visibilidad les expone al estigma no solo de los miembros de comunidad, sino también de servidores públicos. El retorno “voluntario” o el de aquellas personas que deciden regresar a México “por medios propios” podría decirse que es prácticamente “invisible” para las autoridades –pues no hay un documento o “constancia” que sea expedido por una autoridad– y por lo tanto no es sujeto de atención pública.

La población retornada en los casos de estudio de este proyecto reporta interacciones negativas especialmente relacionadas con el acceso a educación en las nueve entidades (en varios niveles educativos), el acceso a salud inmediata o una vez ya establecidos, y en sus contactos iniciales con agentes de seguridad pública (policías municipales) y particulares (como taxistas, choferes o comerciantes) principalmente en las ciudades fronterizas. El asunto de los abusos de la policía municipal en contra de migrantes es sumamente alarmante pues es igual o más antiguo que la propia fundación de los albergues y casas para migrantes, e incluso dio pie a la creación de los Grupos Beta en 1995. El tema del acceso escolar para la población retornada, particularmente para menores, también es preocupante porque básicamente las autoridades en la materia y el propio personal administrativo y docente en las escuelas estarían actuando como agentes migratorios y violentando flagrantemente el acceso a un derecho humano. En Baja California un funcionario reportó que “no hay sanciones ejemplares” para los policías que acosan migrantes por no tener un documento de identidad y en Michoacán se documentó el caso de una madre “que tuvo que teñir el pelo de su hija para que fuera aceptada en la escuela” luego de ser condicionada su aceptación al plantel.

Estos factores sociales son parte del retorno que además se tendría que entender como un proceso de trauma, tanto para las personas que son regresadas por autoridades migratorias como las unidades familiares que regresan por sus propios medios (o de manera 'voluntaria'). En este sentido, se habla de experiencias de duelo como resultado de las vulnerabilidades y abusos que sufrieron por falta de documentos en Estados Unidos, y para quienes fueron devueltos por autoridades migratorias, en su proceso de detención y expulsión. Además, el retorno implica impactos secundarios de desarraigo y separación familiar de seres queridos que permanecen en Estados Unidos. Entonces, se habla de personas que 'son violentadas' sistemáticamente en todo su proceso de retorno, a nivel institucional y social, y por consecuente, se observa una necesidad de atender el aspecto psicosocial dentro del esquema de atención a la población migrante retornada.

FACTORES CULTURALES

La población retornada en México es identificada como un colectivo de individuos estigmatizados tanto en ciudades de la frontera norte como en comunidades del interior del país.

Varios de los factores culturales de riesgo y vulnerabilidad que fueron señalados en los reportes de campo sobre la migración de retorno para este proyecto giraron en torno al concepto de estigma. En Tijuana, a partir de diversas entrevistas, se hizo referencia a que varios de "los deportados" eventualmente terminan viviendo en las calles, pidiendo dinero para sobrevivir. En la caso de Tamaulipas se señaló que "existe la idea de que, aunque no hayan cometido un crimen, el que hayan cruzado de manera indocumentada los convierte en ilegales que no deberían ser apoyados por el estado o por la comunidad." En Puebla, además, se señaló que quienes han sido deportados "son propensos a sufrir algún tipo de discriminación social, estigmatización o violencia simbólica por parte de los habitantes de su comunidad de origen", lo que ocurren mediante la idea de que "si fueron deportados o expulsados fue porque seguramente hicieron algo o porque tienen un record criminal".

En municipios de Guanajuato y Michoacán la población retornada fue catalogada con múltiples etiquetas negativas. Por ejemplo el caso de hombres jóvenes en municipios del noreste guanajuatense que para la comunidad son percibidos "como 'delincuentes' o 'adictos' basándose en un estereotipo físico, que se refuerza si el migrante exhibe tatuajes o perforaciones." Por otro lado, las mujeres retornadas enfrentan un reforzamiento de roles tradicionales y ciertas expectativas de vestimenta 'adecuada' para ellas en México. Las presiones sociales que se imponen por cuestión de género se contraponen con aquellas que pudieron reformular o renegociar dentro de sus círculos sociales y familiares en Estados Unidos al haber asumido responsabilidades económicas

Una participante de un grupo focal en el occidente michoacano señaló, refiriéndose primero a personas que dormían en una plaza y luego a su situación personal como retornada, que "tanto ellos, los

indigentes, como ellos, deportados, parecen ser desechables.” Otros factores culturales, no asociados a la idea de no ser un “retornado exitoso” o “afluente” por haber ganado en dólares, tales como el desconocimiento del español, expectativas laborales diferencias, descontextualización, “desfase cultural”, formas distintas de vestirse o sobre su apariencia y lenguajes no verbales e interpersonales también fueron mencionados y tienen paralelos con algunos de los factores sociales previamente mencionados.

Dentro de los grupos poblaciones de los flujos de retorno que mejor ejemplifican las diferencias culturales a su arribo a México está la niñez nacida en Estados Unidos o que llegaron a ese país a muy temprana edad. En Guanajuato se reportaron dificultades en su proceso de adaptación en México porque se sienten ajenos a la comunidad. Además se enfrentan con problemas estructurales del sistema educativo, en el cual es muy notable las carencias de actividades recreacionales y recursos educativos que eran más accesibles en Estados Unidos. A esto se le suma los conflictos familiares y presiones que conlleva una decisión de los padres de traerse a sus hijos e hijas nacidos en Estados Unidos y quienes muchas veces no son consultados para opinar sobre un proceso migratorio que sin duda tendrá un impacto significativo e irreversible en sus vidas.

FACTORES POLÍTICOS

La falta de una atención, coordinada por los tres órdenes de gobierno para responder en las necesidades de la población de retorno, se convierte en sí un factor de riesgo en los procesos inserción a su arribo.

En cuanto a los factores políticos de riesgo y vulnerabilidad identificados por el equipo de campo es importante reconocer que, en las tres regiones migratorias y en los nueve casos de estudio, las personas entrevistadas y quienes participaron en los grupos de enfoque hicieron referencias a visiones complementarias para una política multinivel en el tema de la migración de retorno a México. Como lo indica el cuadro 2, hubo una mayor participación en forma de entrevistas para actores federales en ciudades y estados de la frontera norte, mientras que en niveles estatal y municipal, así como actores no gubernamentales, tuvieron mayor presencia en la región tradicional y centro-sur de México. Así, considerando esta distribución no intencional en la recolección de datos durante el trabajo de campo, en las entidades fronterizas se documentó que en el tema del retorno de mexicanos y de sus familias se percibe una “inercia federal” –en cuanto al actuar ya bajo una rutina en la recepción y atención del flujo de “repatriados” y/o “deportados”–. En el siguiente nivel en la jerarquía de gobierno se percibe una “indiferencia estatal” –quizá histórica, en cuanto a considerar a la población retornada “como iguales” de la población no retornada (“ya que de este lado son mexicanos/as igual que uno/a”) o “como foráneos” que “hay que sacar del estado lo antes posible” pues pueden ser reclutados por el crimen organizado –si no es que sus víctimas–.

CUADRO 2
NÚMERO DE ENTREVISTAS Y GRUPOS DE ENFOQUE POR REGIÓN MIGRATORIA Y REALIZADAS POR EQUIPO DE TRABAJO CUALITATIVO DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE RETORNO, EL COLEF-CNDH, 2018

	Región Fronteriza BC, SON, CHIH, NL, TAMPS	Región Tradicional GTO, MICH	Región Centro-Sur EDOMEX, PUE	N
Entrevistas	57	36	12	<u>105</u>
Federal	19	1	0	20
Estatad	15	8	2	25
Municipal	7	9	4	20
OSC	11*	12	6	29
Otros	5	6	<i>Testimonios*</i>	11
Grupos de enfoque	10*	11	4	<u>25</u>
Participantes en grupos de enfoque	46	34	26	106

Fuente: elaboración propia a partir de reportes de campo de los equipos de trabajo de campo (ver anexo D)

***Nota:** en el caso de Baja California uno de los grupos de enfoque estuvo integrado mayoritariamente por líderes o integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con vasta experiencia en la atención a migrantes a nivel local. En ese estado y otros, como Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Puebla además hubo testimonios, notas y observaciones de actores relevantes al proyecto que no fueron necesariamente grabadas como entrevistas formales.

Adicionalmente, a nivel local se percibe una acción insuficiente y subordinada a los otros dos niveles y a los intereses partidistas de la administración en turno. La atención a nivel municipal parece depender de las agendas de los alcaldes, particularmente si no cuentan con direcciones o áreas que atiendan la población migrante retornadas o dicha atención se focaliza en las cabeceras municipales o estatales. En la región tradicional y centro-sur, a nivel local, la población retornada no es visible, hay mayor visibilidad del asunto a nivel estatal, y también se observó una insuficiencia de recursos así como una partidización y duplicidad de acciones y programas que carecían de institucionalización y coordinación. Es precisamente este último punto, la coordinación entre niveles de gobierno en torno al tema la migración de retorno a México, el factor

político quizá más relevante que podría tener una incidencia en el mediano y largo plazo en la reducción de riesgos y vulnerabilidades de la población retornada en sus interacciones con los tres niveles de gobierno.

Antes de pasar a la siguiente sección nos referiremos a “otros factores” identificados y relevantes que no fueron incluidos entre los que aquí denominamos como económicos, sociales, culturales y políticos. En Baja California se hizo referencia al tema de la certeza jurídica asociada al acceso a documentos de identidad, tanto para adultos como menores, pues por ejemplo ante la falta de un CURP o un acta de nacimiento, es muy complicado que un menor de edad pueda acreditarse como tal ante instituciones que están supuestas a brindarle servicios. En Tamaulipas se aludió al tema del decomiso y pérdida de pertenencias, en buena parte debido a malas prácticas de autoridades migratorias estadounidenses y la falta de apoyo de autoridades mexicanas para recuperar o gestionar apoyos. En Sonora se mencionó el tema de la transición del corto (menos de 15 días) al mediano y largo plazo (más de un año) especialmente en cuanto al acceso a vivienda y la necesidad de familiarizarse con el entorno inmediato: el lugar al que la persona fue retornada. En Guanajuato se hizo la reflexión de que el retorno a nivel personal es “una suma de pérdidas”, sobre todo por la separación familiar inmediata que pone a prueba los vínculos familiares y comunitarios. Entre otros factores de riesgo y vulnerabilidad para la población retornada a México destaca sin duda el tema de las familias divididas por fronteras internacionales y políticas restrictivas a la inmigración, concretamente en el caso de niñez migrante (especialmente no acompañada) y adultos mayores.

¿MEJORES PRÁCTICAS DE ACOMPAÑAMIENTO TRANSFRONTERAS Y MULTINIVEL?

RESPONDIENDO A LA SEPARACIÓN FAMILIAR COMO UNA DE LAS MÚLTIPLES EXPERIENCIAS DE RETORNO

El equipo de trabajo de campo de Baja California, luego del diálogo con actores en Casa Colef durante el mes de septiembre de 2018 y por invitación expresa de la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación del INM, observó en oficinas de esa dependencia en la Ciudad de México el caso de un jefe de familia repatriado, originario de un estado del sur de México, que contó con un gran apoyo y un acompañamiento extraordinario tanto de personal de SEGOB como de un consulado mexicano en Texas para llevar a cabo un proceso de reunificación familiar muy complejo, en donde un menor de edad, nacido en México y potencialmente beneficiario del programa DACA, se había quedado en Estados Unidos prácticamente sin supervisión familiar. Se logró apoyar con llamadas, trámites, vivienda temporal, búsqueda de empleo, acceso a programas y documentos de identidad de manera expedita. Este caso podría ser un modelo de atención en situaciones de separación familiar complicadas, incluso en casos de familias divididas por la frontera con múltiples retornos, re-emigración y múltiples estatus, nacionalidades o condiciones migratorias en México y Estados Unidos. Una observación adicional en este sentido para otros casos que involucran personas de origen mexicano que son ciudadanos estadounidenses por nacimiento, que incluso podría liderar tanto la Secretaría de Gobernación como la Secretaría de Relaciones Exteriores en México, es entablar convenios de colaboración y apoyo para menores de edad o niñez nacida en Estados Unidos y residiendo en territorio mexicano para que cuenten

2. OBSTÁCULOS A LA REINSERCIÓN EN MÉXICO: EL PRIMER AÑO

Los obstáculos de reinserción se pueden asociar con los factores de vulnerabilidad mencionados previamente, creando grupos específicos dentro de la misma población que tendrán distintos niveles de desventaja, pero a la misma vez tener que enfrentar obstáculos similares en su proceso de reinserción que tendrían que ser considerados en programas e iniciativas de atención al migrante. Si bien es cierto que se observó que diversas instancias de los tres niveles de gobierno identificaban al INM como la agencia responsable de “cualquier tema que tuviera que ver con migrantes” –así lo apuntaron desde una Delegación de la Secretaría de Economía e incluso desde una Dirección Municipal de Atención a Migrantes en entidades fronterizas–, dicha instancia básicamente se dedica a recibir y procesar a quienes les son “entregados” como “personas repatriadas” o deportadas por las autoridades migratorias de Estados Unidos. El INM, por ejemplo, se encuentra limitado para apoyar a personas retornadas que no fueron repatriadas y que necesitan orientación sobre “por qué en las escuelas les piden a sus hijos el apostillar documentos” o sobre cómo acercarse a otras oficinas federales, estatales y municipales que les ayuden a resolver otros problemas más inmediatos y específicos al llegar a México.

Desde la óptica regional se observó que las entidades de la frontera norte, con 11 módulos de repatriación bajo la gestión del INM, tienen un marcado enfoque institucional en la recepción de las personas que son retornadas por autoridades migratorias estadounidenses. El cuadro 3 lista por entidad lo que se identificó en los reportes de campo como los más importantes y evidentes obstáculos en la inserción de la población retornada durante su primer año en México. En el caso de Baja California destacan la falta de coordinación y liderazgo gubernamental en políticas a migrantes internacionales en general, y en específico hacia las y los retornados, después de su paso por un módulo de atención del INM. En Sonora se observó que la estrategia “Somos Mexicanos” del INM podría ser insuficiente ya que hubo “módulos de servicios operando con diferentes horarios y días de atención,” mientras que en Nuevo León se distinguió a las “labores del INM como exclusivas para extranjeros.” A pesar de que la existencia de estos módulos de atención en los centros de repatriación para solicitar por ejemplo el Seguro Popular, se observa que las personas retornadas llegan con una desorientación e incertidumbre de cómo proceder con la vinculación institucional, como el de conseguir sus medicamentos para condiciones crónicas desde el municipio donde se llega a establecer o para dar seguimiento a asuntos que no son resueltos por el INM, tales como el de obtener una acta de nacimiento o identificación oficial. En los estados de emigración tradicional y sur-centro, no se pudo detectar una efectiva vinculación del INM con las dependencias locales que fungen como punto de contacto para la población retornada, lo que complica identificar sobre la ruta de resolución para acceder

a servicios y realizar trámites que están descentralizados en función a las competencias de cada dependencia de gobierno local que los atiende (identidad, salud, educación etc.). Estas observaciones indican que hay un vacío en la coordinación con entidades locales que puedan no solo informarles de manera oportuna sino de ofrecer un tipo de acompañamiento para navegar un sistema burocrático del cual la mayoría desconoce. A continuación se mencionan y detallan dos importantes obstáculos citados en los nueve casos de estudio del proyecto.

CERTEZA JURÍDICA Y DOCUMENTOS DE IDENTIDAD

Con las excepciones de Guanajuato y Puebla donde el trabajo de campo ocurrió a nivel muy local, en las otras entidades el equipo de investigación detectó que el acceso a documentos de identidad es un obstáculo inicial para llevar a cabo trámites oficiales, es decir, para ser beneficiarios de servicios públicos, cumplir requisitos para recibir alguna ayuda gubernamental o programa e inclusive para conseguir un trabajo formal. Una participante en un grupo focal en Sonora indicó que sus primeros meses en México, luego de vivir por décadas en Estados Unidos, ocurrió justo a la par del periodo en que el Instituto Nacional Electoral no expedía credenciales por motivos electorales. En el caso de Tamaulipas, donde existe una acción diferenciada entre Matamoros y Reynosa en el traslado de repatriados mediante autobuses escoltados por la policía federal hacia Nuevo León, personas repatriadas dijeron que la pérdida o extravío de documentos de identidad ocurría porque “estos documentos se quedan en Estados Unidos y no los pueden recuperar porque tienen problemas contactando a sus familiares” e incluso quienes les rentan sus viviendas en el extranjero al momento de deshacerse de sus pertenencias también les tiran sus papeles. Es también interesante notar que en el caso de la población indocumentada en Estados Unidos se detectaron acciones consulares preventivas para facilitar la obtención de documentos de identidad ante un posible retorno a México. Igualmente relevante que las acciones preventivas de la red consular –proveyendo documentos a personas de origen mexicano en Estados Unidos– hay que mencionar la iniciativa del gobierno municipal de Tijuana en cuanto a ofrecer “Credenciales municipales para migrantes” (alrededor de 15 a 20 diarias en 2018; 1,833 otorgadas en 2017) y “Constancias de identidad” (alrededor de 50 diarias en 2018 y utilizadas para el trámite del Seguro Popular de acuerdo con la Dirección Municipal de Atención a Migrantes; 472 otorgadas en 2017). En este sentido, un obstáculo adicional para la obtención de documentos de identidad básicos, como el acta de nacimiento, es el hecho de no haber nacido en la entidad en la que la persona retornada se encuentra residiendo o donde está solicitando el apoyo pues eso requiere una mayor inversión de tiempo y dinero para llevar a cabo el trámite con el municipio de origen.

OBSTÁCULOS A LA REINSERCIÓN DE LA POBLACIÓN RETORNADA IDENTIFICADOS POR EQUIPO DE TRABAJO CAMPO, PROYECTO SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE RETORNO, EL COLEF-CNDH, 2018

<p>Baja California</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de coordinación y liderazgo gubernamental en políticas a migrantes internacionales. 2. Acceso a servicios públicos condicionado a documentos de identidad. 3. Dificultad para tramitar el INE como documento de identidad básica para adultos. 4. Permanencia y movilidad en el sistema educativo condicionada a documentos de identidad. 5. ‘Inspección migratoria’ por parte de escuelas e instituciones educativas a niñez migrante. 6. Indiferencia y rutinaria atención a “población retornada” por autoridades de tres niveles. 7. Acceso a vivienda inmediata y de mediano plazo en punto de retorno a México. 8. Falta de conocimiento y de vínculos sociales con México y el lugar específico de llegada. 9. Ausente atención psicológica y apoyo en salud mental en general para retornadas/os. 10. Invisibilidad pública y administrativa para los no-repatriados o retornos “voluntarios”. 11. Falta de acompañamiento ante burocracias, con idioma y prácticas administrativas locales. 12. Complicado acceso a documentos de identidad para adultos y menores: actas y CURP. 13. Dificultades en trámite de doble nacionalidad para menores nacidos en Estados Unidos. 13. Discriminación en el mercado laboral e instituciones educativas por edad e idioma. 14. Atención insuficiente y limitada a la salud de enfermedades crónicas o adicciones severas.
<p>Sonora</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios inmediatos sólo para subsistencia usados por una minoría. 2. Transición del corto al largo plazo. 3. Acceso a documentos de identidad para quienes no nacieron en Sonora. 4. Necesidades en vivienda, empleo y acceso a estudios. 5. Abusos por parte de la policía municipal. 6. Desconfianza de funcionarios de gobierno. 7. Módulos de servicios operando con diferentes horarios y días de atención. 8. Lento proceso de apoyo desde consulado para viaje a lugar de origen. 9. Trabajos estables luego del corto plazo (en sector turístico o <i>call-centers</i>). 10. Dificultad para obtener INE, requisitos mínimos poco flexibles. 11. Arduos procesos de contratación formal y diferentes capacidades laborales. 12. Discriminación por identidad social: residentes de EEUU y edad avanzada. 13. Complicada revalidación de estudios/educación: media y media superior.
<p>Chihuahua</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dificultades con el español (leído y escrito). 2. Desconocimiento del entorno socioeconómico inmediato. 3. Discriminación por apariencia física (i.e. tatuajes). 4. Deseo de regresar a EEUU, de estar en México temporalmente. 5. La situación que los motivó a ir a EEUU no se ha resuelto en México. 6. No cumple con requisitos para recibir ayuda gubernamental. 7. Necesidades inmediatas no resueltas que dificultan requisitos de apoyo. 8. Expectativas de vida son superiores en EEUU que en México.
<p>Nuevo León</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Percepción de las labores del INM como exclusivas para extranjeros. 2. Falta información sobre servicios y programas al llegar a la frontera. 3. Desconocimiento de comunidades fronterizas y de asentamiento. 4. Ausencia de programas de apoyo psicológico y para créditos/financiamiento. 5. Sin convenios de gobierno con sector empresarial y educativo. 6. Complejidad y dificultad para sortear trámites administrativos.
<p>Tamaulipas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Extravío de documentación (pasaporte, acta de nacimiento, CURP). 2. Violencia en la frontera. 3. Adaptación a otras formas de empleo.
<p>Guanajuato</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mercado laboral precario, limitado y de muy bajos salarios. 2. No tener vínculos con la comunidad de origen, desconfianza de empleadores. 3. La invisibilidad ante las autoridades: “dejan de ser migrantes activos”. 4. La reintegración familiar: conflictos intra-familiares, roles en el hogar. 5. El anhelo que se tiene a poder regresar a Estados Unidos: re-emigración. 6. La falta de atención emocional: ansiedad, estrés, éxito vs fracaso.
<p>Estado de México</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de documentos de identidad, trámites requieren documentación oficial. 2. El español, especialmente para aquellos que crecieron en Estados Unidos. 3. No hay apoyos en relación al impacto emocional y psicológico del retorno.

Continuación de cuadro 3	
Puebla	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de difusión de programas, especialmente a nivel local. 2. Acciones insuficientes de gobiernos a deportados y retornos voluntarios. 3. Falta de oportunidades laborales suficientes, pocas veces reconocida la experiencia laboral. 4. Discriminación por edad de parte de empleadores. 5. Distancias geográficas: lejanía de sus comunidades a potenciales zonas de empleo. 6. Bajos salarios y jornadas extensas. 7. Tensiones en la reunificación familiar en los hogares. 8. Falta de capacitación financiera y desarrollo de negocios. 9. No hay programas de apoyo escolar a niñez migrante o binacional, trabas a la educación.
Michoacán	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exceso de trámites burocráticos y necesidad de documentos de identidad. 2. Falta de claridad en la oferta y acceso a apoyos y programas; programas inconstantes. 3. Migrantes ausentes de políticas municipales. 4. Dificultades en la separación familiar, negociaciones sobre el futuro de la familia. 5. Acoso y señalamientos de la comunidad y autoridades en contra de retornados. 6. Falta de empleos.

Fuente: elaboración propia a partir de reportes de campo de los equipos de trabajo de campo (ver anexo D)

EXCLUSION LABORAL Y SOCIAL

Varios de los obstáculos identificados para la reinserción socioeconómica de los y las retornados guardan correspondencia con los múltiples factores de riesgo y vulnerabilidad detallados en la sección anterior sobre riesgos vulnerabilidades. Por ejemplo, el tema de las difíciles condiciones de empleo y los magros salarios a los que se enfrentan en México –sobre todo debido al doble marco de referencia que tiene sobre cómo eran y son los trabajos y salarios en Estados Unidos–, o las preocupaciones sobre la violencia e inseguridad en varias partes del país, o los retos que existen para comunicarse en español e incluso para recibir atención psicológica o emocional luego de haber pasado por una situación de crisis individual y familiar. Asimismo, otro grupo de factores sociales y culturales están directamente relacionados con obstáculos referentes al “desconocimiento del entorno socioeconómico inmediato” (en Chihuahua), el hecho de “no tener vínculos con la comunidad de origen” así como experimentar no sólo la “desconfianza de empleadores” (en Guanajuato) sino también tener con lidiar con la “desconfianza de funcionarios de gobierno” (en Sonora), y básicamente que también existe una “falta de conocimiento y de vínculos sociales con México y el lugar específico de llegada” en la frontera (en Baja California). Los/las colaboradores/as al proyecto en el trabajo de campo en Puebla, Guanajuato y Michoacán también notaron en un nivel más inmediato a las personas retornadas que hay obstáculos en el ámbito privado, tales como “tensiones en la reunificación familiar en los hogares”, “dificultades en la separación familiar”, en las “negociaciones sobre el futuro de la familia” y “conflictos intra-familiares” relacionados con “roles en el hogar” entre diferentes miembros a la hora de la reintegración familiar. La discriminación, seguramente relacionada con varios de los estigmas también enunciados entre los factores culturales de riesgo y vulnerabilidad de la sección anterior, tanto de parte de autoridades como de empleadores y otros miembros de las comunidades fue un obstáculo citado de diversas maneras entre las nueve entidades.



3. AVANCES Y RETOS EN POLÍTICAS DE RETORNO

ELEMENTOS RELEVANTES EN LA REINSERCIÓN Y PROPUESTAS DE ACCIÓN

Los hallazgos señalados en los apartados anteriores nos ofrecen elementos para realizar un balance sobre los programas de atención a población migrante retornada en México. El establecimiento de programas federales como el Programa de Repatriación del INM (2007) y la estrategia “Somos Mexicanos” (2014) han formado parte de una tendencia de fortalecimiento del marco normativo a nivel federal y local enfocada a la atención al migrante, incluyendo a la población retornada.⁵⁵ Sin embargo, estos avances han sido entorpecidos por la desarticulación, descoordinación y/o el desorden asociado a inercias burocráticas en los tres niveles de gobierno que impiden el acceso a programas. Es decir, a pesar de que ya existen servicios públicos dirigidos a la población en general y específico a la población retornada como beneficiarios, el acceso es limitado porque para muchos servidores públicos “la tramitología” y sus requisitos o reglamentos operativos llegan a ser más importante que el poder garantizar el derecho a la identidad, la salud, y la educación, entre otros derechos constitucionales y universales. Adicionalmente, el desconocimiento sobre los programas y apoyos existentes para la población retornada no es exclusivo de quienes los necesitan sino también de las propias instancias de gobierno que tendrían que contar con mecanismos de atención y canalización. Se observó que varias dependencias gubernamentales tienen poco o nulo conocimiento de iniciativas que se impulsan desde el nivel federal, aun cuando también son actores importantes para su implementación.

La falta de recursos presupuestales para operar la implementación de iniciativas o establecer los mecanismos institucionales para adecuarse a leyes locales de atención al migrante es un reto que se menciona de manera recurrente. Este es un tema de entidades como Baja California, Chihuahua, Sonora o Tamaulipas que reciben población retornada provenientes de otros estados de la república, pero su asignación de fondos especiales como el Fondo de Apoyo al Migrante no concuerda con los criterios de distribución de dichos fondos, debido a que parece ser que el esquema de distribución ocurren a partir del nivel de remesas y no por flujos de retorno. Por ejemplo, en Chihuahua recibe menos que Guerrero que es más un estado expulsor que receptor de flujos de retorno. Sin embargo, el tema de la migración internacional sigue atribuyéndose como responsabilidad federal por diversas dependencias locales, aunque el gobierno estatal también tiene competencias y responsabilidad en atender a todos los residentes, por ejemplo

⁵⁵ Para más detalles sobre estas acciones se sugiere consultar el Reporte 2, (ver nota al pie #3).

considerando un enfoque en población vulnerable que se encuentran en su territorio, y por lo tanto incluyendo este asunto en sus decisiones presupuestales locales. Esto es más evidente en la composición del presupuesto estatal que para la mayoría de los estados proviene de fondos federales. Es importante rescatar este punto ya que si a nivel estatal el tema de la migración de retorno no es visibilizado, las decisiones programáticas y operacionales de sus dependencias también estarán dejando fuera la asignación estatal necesaria para la inclusión de la población de retorno.

¿“SOY MÉXICO” O NO SOMOS NADA?

PROGRAMA DE ACCESO A LA IDENTIDAD SIN MECANISMOS PARA UNA OPERATIVIDAD EFECTIVA

El programa Soy México se anunció en el 2016 por SEGOB y su implementación implica una coordinación con los registros civiles estatales para ofrecer un proceso más fácil para que las hijas e hijos de padres retornados y nacidos en Estados Unidos puedan acreditar su nacionalidad mexicana (doble nacionalidad) que tienen por derecho constitucional (véase Reporte – Dimensión 2). Esto incluye el uso de la verificación electrónica gratuita de las actas de nacimiento estadounidenses remplazando el requisito de la apostilla que se solicita por los registros civiles para proceder con el proceso generalmente conocido como “Inserción de acta extranjera extranjera” Los registros civiles estatales son los que se les ha habilitado el uso de esta verificación electrónica lo que implica una coordinación con los municipales para que las familias retornadas conozcan el programa y le den uso. Pero desde el trabajo de campo, se observó que la difusión o coordinación de dichos programas no son accesibles desde las ventanilla de los registros municipales siendo que siguen solicitando las actas apostilladas y traducidas por perito oficial sin facilitar el uso al programa. Además, el costo de dichas actas es otro impedimento. En Tijuana se observó un costo de \$1,445 pesos por acta. Aunque Soy México se reporta como un avance en programas de atención para esta población, el bajo registro reportado hasta la fecha sigue siendo muy bajo en relación a la estimación de dicha población en el país a la cual la falta de documentos de su nacionalidad mexicana les sigue impidiendo el acceso a los servicios públicos como de educación o salud. (Para más información sobre el programa Soy México, véase el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/segoob/prensa/las-fronteras->

Por otra parte, se detectó que en los casos donde se establecen iniciativas locales algunas administraciones crean duplicidad de esfuerzos, como se observó con los recursos para pago de traslados terrestres para personas retornadas al interior del país. De igual manera, no hay claridad que la coordinación multinivel esté resultando en esfuerzos coordinados y complementarios para que sean mejor utilizados en las áreas de mayor necesidad para el proceso de inserción que tendría que ser más allá de la ayuda humanitaria inicial que reciben en un módulo de repatriación en la frontera.

A continuación se presentan extractos de los informes de trabajo de campo (con ediciones menores de estilo) que dan cuenta tanto de avances como retos en la acción pública y políticas hacia la migración de retorno, incluyendo referencias a elementos que pueden facilitar o no la reinserción de la población retornada, así como algunas propuestas de acción.

BAJA CALIFORNIA

“Salvo (a) la constancia de repatriación del INM –que es aceptada por el INE en el trámite de la credencial para votar–, (b) la expedición de constancias y credenciales de identidad desde el ayuntamiento de Tijuana y (c) cambios en el sector educativo con respecto al acceso y permanencia de estudiantes nacidos en Estados Unidos y/o adultos retornados –en donde destaca la labor del PROBEM y el INEA–, en Baja California la atención a la población retornada es acotada a la asistencia inmediata. Esto ocurre mediante los servicios que se ofrecen en los módulos instalados en los centros de repatriación y la canalización a albergues para quienes necesiten un lugar a donde llegar. Cabe señalar que el único municipio en el estado que tiene una oficina de Atención al Migrante es Tijuana. A pesar de que en el punto de repatriación del INM se puede tener acceso a un CURP, este trámite no resuelve la dificultad en obtener el resto de su documentación personal que usualmente es solicitada para realizar cosas básicas como abrir una cuenta de banco, solicitar un trabajo, o firmar un contrato de arrendamiento para vivienda. Es así como los documentos de identidad para una persona deportada prácticamente se vuelven inaccesibles, pues pueden durar meses sin una credencial del INE. Desde otras dependencias locales, hay cuestionamientos sobre la efectividad de dichos servicios, comentando que en la práctica, “Somos Mexicanos ha quedado como un eslogan.” Lo que resalta es que lo que se ha venido haciendo para atender a la población retornada, si bien se puede presentar como un avance, tendría que evaluarse y replantearse. La labor consular de SRE ha sido importante para brindar documentos a potencial población de retorno mexicana en Estados Unidos, aunque es preocupante que documentos ahí expedidos, como la matrícula consular, no tengan validez o sean aceptados o reconocidos en México. Además se observaron criterios discrecionales para determinar el acceso y vigencia de cobertura de servicios públicos para la población migrante. Para quienes desconocen la estructura y operación de los programas instituciones en la administración pública mexicana, como es el caso de personas que han vivido por varios años en el extranjero, navegarlos suele ser confuso y frustrante además de convertirse en un factor que obstaculiza el acceso a los servicios públicos. La mejora de los servicios públicos e inversión en mayor infraestructura social tendrían un impacto positivo en la población general, pero aun así, para la inclusión de las personas migrantes de retorno es importante eliminar las barreras institucionales específicas que les impiden el acceso a servicios y sectores clave para su adecuada integración e inserción a la sociedad mexicana.”

SONORA

“En primer lugar, la obtención de documentos de identidad es imprescindible para personas retornadas ya que éstos son necesarios para ser contratado a laborar en el sector formal, recibir atención médica, asegurar vivienda, acceder a créditos y otros servicios bancarios e intentar evitar extorción y violencia a manos de policías municipales. Por un lado, ha habido avances en materia de documentos de identidad. INM (mediante el programa de Repatriación Humana) emite una Constancia de Repatriación con fotografía, muchos

Registros Civiles (el 70% calcula un entrevistado) han digitalizado sus archivos y el Poder Federal tiene convenio con Registros Civiles y ya emite actas de nacimiento y CURP. En segundo lugar, la situación laboral y educativa es complicada. Sobretudo quienes han residido en Estados Unidos durante años desconocen el mercado laboral (y los arduos procesos de contratación en el sector formal) y batallan por encontrar una manera de aplicar sus capacidades laborales. Además, puede haber discriminación por identidad social, ya que puede existir un estigma para quienes son percibidos como residentes de Estados Unidos de largo plazo, o por la edad avanzada de la persona. Por otra parte, la revalidación de estudios es ardua, aunque la SEP ha flexibilizado en los últimos años los procesos de inscripciones para niños que llegan de Estados Unidos. En algunos casos, sobretudo en la educación media y media superior, se requiere de apostillados, traducciones y escrutinio de currículum de programas escolares para lograr dicha revalidación.”

CHIHUAHUA

“En el estado no hay una oficina especializada a nivel estatal de atención a migrantes. El Consejo Estatal de Población (COESPO) ha tomado ese rol. Sí hay una Ley Estatal de Migración. No es prioridad para el gobierno estatal invertir en programas de apoyo. No hay coordinación ni seguimiento en los apoyos que se ofrecen las diferentes dependencias y organizaciones. El retorno no forzado por autoridades migratorias representa un reto administrativo para México. Por ejemplo el caso una madre y sus dos hijas que regresaron sin haber pasado por el proceso de repatriación del INM y tiene dificultades para recibir apoyo económico y orientación tanto en la búsqueda de vivienda, empleo, alimentación y para que las hijas puedan ingresar a la universidad. En el caso de repatriados y deportados en Ciudad Juárez la falta de agujetas y cinturones los hace reconocibles como migrantes ante bandas del crimen organizado.”

NUEVO LEÓN

“Los programas que existen priorizan el autoempleo informal; la atención a la salud limitada; y el apoyo paliativo durante un período limitado de tiempo (por ejemplo el Fondo de Atención a Migrantes o FAM). Se requiere una mayor difusión en los consulados del proceso de retorno, sobre los apoyos que se brinda y a quiénes acudir. También es necesario poner en la agenda pública estatal el tema de la migración de retorno. No existe una dirección de migración u oficina de atención a migrantes a nivel estatal. Habría que considerar un módulo especial para atender a migrantes en las cabeceras municipales donde se brinde información de programas y orientación para la realización de gestiones, así como un mayor involucramiento de municipios con altos índices migratorios y programas más amplios de atención a migrantes.”

TAMAULIPAS

“La prioridad del gobierno estatal es sacar a los migrantes del estado lo antes posible (ver Figura 3). Se necesita concientizar a la comunidad sobre la situación de los migrantes deportados para evitar su

catalogación como criminales. Es de suma importancia tomar en cuenta la multiplicidad de actores que trabajan en la frontera durante el proceso de recepción y protección a migrantes retornados. Se encontró una gran duplicación de esfuerzos al momento de la recepción. Se observa una desconexión entre los distintos niveles de gobierno cuando los partidos políticos que gobiernan los distintos niveles no son los mismos. Sobre el crimen organizado es clave tener en cuenta que ante cualquier política pública, la situación de inseguridad que viven los migrantes y la población en general en estas ciudades fronterizas debe ser tomada en cuenta como primera prioridad. El tema de la imposibilidad para los migrantes deportados de salir a la calle con libertad y seguridad fue transversal en todas las entrevistas y grupos focales.”

FIGURA 3

GRUPO DE PERSONAS REPATRIADAS Y FUNCIONARIOS EN LAS INSTALACIONES DEL INSTITUTO TAMAULIPECO PARA LOS MIGRANTES, PROYECTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE MIGRACIÓN DE RETORNO, COLEF-CNDH 2018



Foto: Bertha Alicia Bermúdez Tapia

GUANAJUATO

“Lo primero es contar con cifras precisas, en campo no fue posible encontrar a una persona que entregara una cifra exacta de migrantes de retorno, no hay bases de datos, ni trayectorias históricas de cuando han aumentado o disminuido en los últimos años y lo poco con lo que cuenta el Instituto de Atención al Migrante de Guanajuato corresponde solo a deportados. Las necesidades de los retornados van más allá de lo económico. No se puede plantear una política pública sin darles participación y voz a los protagonistas, cuyas voces deben pesar más que las de las autoridades o las pocas cifras que se tienen. Hace falta trabajar en una definición de retorno que no sea excluyente, que no se contemple en ella solo a los deportados. Que el programa no se enfoque solo en las personas de reciente ingreso al país. Es muy claro que la condición de retornados no expira, no importa si se regresó hace un año o hace 10, parece más bien ser una carga constante, una herida latente de saberse olvidado en la patria misma.”

MICHOACÁN

“La propuesta de crear un albergue por parte de la organización social Humanitarios Jiquilpan y de la Pastoral Migrante de Zamora, así como de una Casa Migrante por parte de FEDECAMIN A.C., señalan que hay necesidad en atender el tema del retorno de forma permanente. Por otro lado, el programa “Palomas Mensajeras” (en donde adultos mayores viajan a Estados Unidos a visitar a sus familiares que no por razones de estatus migratorio no pueden venir a México) parece ser un programa exitoso y bandera de apoyo a migrantes. Se apreciaron problemas entre el titular de la Secretaría del Migrante del Estado con varios migrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil y funcionarios municipales. Habría que considerar que la Oficina de Atención a Migrantes y la Regiduría de Atención a Migrantes no sean representaciones separadas. Se necesita que el Fondo de Atención a Migrantes (FAMI o FAM) sea visto como inversión para proyectos productivos y no como “ayuda” de gobierno, y si ocurren lo primero habría que buscar crear apoyo no en llenado de formularios, sino en el propio diseño de proyecto de negocio y su manejo. Esto tendría que considerar un seguimiento a los proyectos apoyados. En las instancias municipales señalaron que el seguimiento no se les pide, solamente ejercer el recurso.”

ESTADO DE MÉXICO

“Se precisa una mayor difusión de los programas hacia las personas retornadas. Hace falta que los migrantes retornados conozcan los programas que ya existen. Es necesario que haya acompañamiento y seguimiento de casos específicos de migrantes de retorno. La oferta de apoyo psicológico tendría que ser más amplia, ya que este es un elemento que no se considera como prioritario ante un evento de retorno que no fue planeado. La cuestión de documentos de identidad es un elemento de vulnerabilidad entre la población retornada, aun cuando los retornos hayan sido planeados. Ejemplo de ello es que no pueden cobrar envíos de remesas si las personas no cuentan con un documento oficial que avale la identidad del retornados y la

matrícula consular no es considerada como un documento oficial en México. El idioma puede ser una barrera para el acceso a escuelas y universidades en México.”

PUEBLA

“Habría que considerar capacitar y sensibilizar periódicamente a los funcionarios, directivos y operadores de las distintas dependencias y programas del gobierno (federal, estatal y municipal) sobre la condición latente de vulnerabilidad social que vive la población migrante y sus familias, pues en muchas ocasiones tales actores carecen de la información precisa de los servicios que ofertan aquellas dependencias que están involucradas con la población migrante. Es necesario ampliar y mejorar la cobertura de los servicios y programas que ya ofrece el Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM) u otras dependencias del gobierno estatal y federal. Lo cual incluye la apertura de nuevas oficinas municipales y la capacitación periódica de los funcionarios que administran o atienden a la población migrante. Incrementar los fondos federales y las aportaciones estatales al desarrollo de programas de inserción laboral y creación de fuentes de trabajo permanentes para la población migrante. Inclusive, se podría promover la colaboración de empresas privadas o transnacionales, bajo algún acuerdo que incluya algún beneficio fiscal o de otra índole.”

RECOMENDACIONES

Los hallazgos del trabajo de campo y los obstáculos de reinserción identificados apuntan hacia áreas de oportunidad para la mejora en la atención de la población migrante retornada. Desde lo que se ha observado, se requiere trabajar hacia una coordinación interinstitucional, a nivel horizontal y vertical, es decir, una política de retorno multinivel. Pero ésta tendría que diseñarse, implementarse y evaluarse de manera que responda a las necesidades apremiantes de una población con diversos niveles de vulnerabilidades y potencialidades, entendiendo que la reinserción inicial es un proceso que no debería limitarse a un momento o interacción específica, ni terminar en los servicios que puedan ofrecerse únicamente en el punto o módulo de repatriación. También se reconoce que las mismas estructuras gubernamentales y el carácter autónomo de las dependencias estatales y locales requieren de una mirada y análisis particular sobre elementos a considerar en una política multinivel. Con estos elementos en mente, en esta sección se recuperan aquellas recomendaciones que se hicieron en cada uno de los reportes de las nueve entidades por región migratoria. En el caso de la región norte, donde surgió el mayor número de recomendaciones, las propuestas se listan bajo seis grandes temáticas.

REGIÓN NORTE

Coordinación gubernamental

- A nivel nacional, tener un consejo permanente sobre migración internacional en México, que por ejemplo pueda gestionar un proceso especial para el trámite de menaje a la población retornada (forzada o por medios propios) que coordine las labores de SEGOB, SRE, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Valorar más el diálogo a nivel municipal y estatal, y contar con mayor participación de sociedad civil; cuestionar en el diálogo y vinculación con gobierno sobre la participación de actores relevantes al tema, o si nada más van “los de siempre”. Algunos espacios y foros podrían ser observatorios, pero otros también necesitan tener un papel fuerte, de liderazgo y acción como en el caso del Consejo Estatal de Atención a Migrantes de Baja California.
- Exigir una coordinación transfronteriza entre gobiernos y agencias en México y Estados Unidos. Tener las delegaciones de SRE e INM más fortalecidas, asumir responsabilidades mutuamente. Identificar lo que se puede hacer o gestionar entre oficinas de atención a migrantes dentro y fuera de la entidad federativa, así como con actores de diferentes niveles de gobierno en Estados Unidos y otros lugares o sectores.

- Llevar a cabo reuniones periódicas (mensuales o trimestrales, por ejemplo) entre actores clave, que se puedan celebrar en diferentes ciudades y puntos de repatriación a lo largo de la frontera, las cuales podrían dar frutos en cuanto a una respuesta regional coordinada.
- Formular una propuesta desde la Secretaría de Economía o Secretaría del Trabajo y Previsión Social para vincular los saberes de los retornados con las empresas.
- Acordar con el gobierno de Estados Unidos que se realice aviso previo sobre expulsiones de nacionales mexicanos. INM sigue recibiendo repatriados de manera instantánea, es decir, no hay comunicación por anticipado por parte de autoridades estadounidenses. El formato I-216, manifiesto de personas deportadas, no se manda por correo electrónico sino en persona en el momento de realizar las deportaciones. SEGOB y SRE deben liderar y apuntalar estos esfuerzos.
- SRE debería acercarse más a nacionales mexicanos dentro de centros de detención en Estados Unidos con tal de formular planes de repatriación individuales, y hacer esa coordinación con otras instituciones en México. Además, le compete al gobierno estadounidense reconocer su responsabilidad por la seguridad e integridad de las personas, sobre todo para quienes sufren de una enfermedad, por ejemplo, y coordinar repatriaciones en conjunto con autoridades mexicanas.
- Documentar incidencias y servicios directos de manera precisa y que éstos se publiquen de forma transparente para que los puedan acceder actores clave, autoridades gubernamentales, académicos, y así poder contar con datos sobre comidas servidas, personas afiliadas al Seguro Social, primeros auxilios brindados, en otros. Considerar el liderazgo de SEGOB e INM coordinando estos esfuerzos.
- Evaluar, combinar o complementar los programas Paisano y Somos Mexicanos para no duplicar servicios.
- Facilitar coordinación con otros estados de la República mexicana para que originarios de otras entidades puedan recibir servicios médicos en cualquier parte de la frontera norte o a donde decidan irse si no es su estado de nacimiento.
- Presionar al gobierno estadounidense a que se haga responsable y mejore la cadena de custodia de propiedad (pertenencias personales) de cárceles, penales, centros de detención e *Immigration and Customs Enforcement* y que se devuelva de manera pronta y expedita el efectivo en moneda nacional mexicana (la cual suelen tirar o robar).
- Presionar al gobierno estadounidense a que no emita fondos en forma de cheque a las personas deportadas que han pasado por centros de detención.
- Introducir un subsidio del gobierno o una especie de incentivo fiscal que pudiera estimular la contratación de personas repatriadas.

- Coordinar ofertas de empleo de bolsas de trabajo locales (como la del Ayuntamiento de Nogales) con las estatales y federales (como la del Consejo Nacional de Empleo) para que haya más eficacia para los usuarios en la búsqueda de opciones de regiones locales o nacionales.
- Elaborar un sistema de familias de acogida en el cual se ofrezca una vivienda segura, y abrir un espacio de bienvenida a migrantes de retorno. En el caso de menores, se podría coordinar con DIF para realizar colocaciones.
- Asegurar transparencia en los recursos destinados para migrantes, como en el caso del Fondo de Apoyo a Migrantes, de Somos Mexicanos y del Fondo de Fomento de Autoempleo. Tiene que haber convocatoria y una rendición de cuentas a terceros. Una verdadera coordinación inter-institucional podría llevar a eso.
- Difundir en los consulados información sobre el proceso de retorno, los apoyos y a quiénes acudir en el estado de origen o destino.
- Contar con una dirección de migración u oficina de atención a migrantes a nivel estatal y un módulo especial para atender a migrantes en las cabeceras municipales donde se brinde información de programas y orientación para la realización de gestiones, por ejemplo en el caso de Monterrey y Nuevo León.

Documentos de identidad

- Facilitar la adquisición de documentos de identidad, principalmente el acta de nacimiento y la credencial de elector del INE.
- Reconocer la validez de otros documentos aparte del INE, tal como la Matrícula Consular, para efectos burocráticos y administrativos en todo México.
- Flexibilizar el requisito de comprobante de domicilio para que personas repatriadas puedan tramitar una credencial del INE.
- Flexibilizar el requisito de testigos para tramitar la credencial del INE en el caso de repatriados. En específico, permitir a las personas a servir de testigos múltiples veces sin restricción (en la actualidad no pueden serlo más de dos veces al día ni cuatro veces cada 120 días).
- Que en los puntos de repatriación se tengan cajeros electrónicos de gobierno en donde las personas puedan imprimir sus actas de nacimiento.
- Facilitar la obtención de documentos de identidad, quizá desde los propios puntos de repatriación, pues es imprescindible para personas retornadas ya que éstos son necesarios para ser contratado a laborar en el sector formal, recibir atención médica, asegurar vivienda, acceder a créditos y otros servicios bancarios e intentar evitar extorsión y violencia a manos de policías municipales.

- Facilitar la obtención de la doble nacionalidad en el caso de familiares nacidos en Estados Unidos para que hijos menores de padres mexicanos puedan recibir atención médica. En lugar de requerir el apostillado en el acta de nacimiento de dicho país, establecer acceso digital a tales actas.
- Agilizar procesos de registros civiles para que personas repatriadas puedan tramitar actas de nacimiento.
- Digitalizar todos los expedientes de Registros Civiles en el país. Se calculó que entre el 20 y 30% de los casos de personas en los puntos de repatriación no pueden solicitar copia de su acta puesto que ésta no está digitalizada.

Puntos de repatriación

- Establecer un centro de recepción de gobierno en el cual una persona devuelta pueda quedarse hasta 48 horas para que pueda tener tiempo de asimilar el proceso de retorno y resolver su situación de alojamiento (espacio habilitado para estancias muy cortas).
- Ver la posibilidad de que Bansefi maneje envíos de más empresas financieras estadounidenses. Trabajan con cinco instituciones financieras. Sin embargo, las más grandes –como es el caso de Western Union, Walmart y Pay Pal– no tienen convenio con Bansefi.
- Ampliar el horario de servicio de llamadas telefónicas gratuitas.
- Permitir que repatriados y personas retornadas en general puedan regresar –días, semanas o meses después de llegar a territorio nacional– a instalaciones del INM, para aprovechar los varios servicios que ahí se han centralizado.
- Acordar con el gobierno de Estados Unidos que se reduzcan los horarios de deportación, o extender las horas laborables del Instituto Nacional de la Defensoría Pública (INDF), para que todos puedan contar de inmediato con asesoría jurídica, así como de otras instituciones mexicanas que ya ofrecen servicios en puntos de repatriación.
- Extender lo más posible los horarios de atención de Seguro Popular en módulos de Repatriación Humana del INM.
- Grupos Beta debería considerar las necesidades de distintas localidades y/o descentralizar procesos de adquisición de equipo de trabajo. Equipo que se compra en CDMX, por ejemplo llantas para vehículos de rescate, puede ser apto para una región y no otra.
- Colocar módulos permanentes del INDF y otras instituciones de apoyo dentro de las instalaciones de INM. Actualmente, en Nogales los defensores públicos tienen que acomodarse dentro de la sala de recepción o en cualquier lugar que puedan.
- Contar con espacios privados y confidenciales para brindar servicios psicológicos.

- Asegurar seguimiento con personas que tienen asuntos psicológicos para que haya un constante acceso a servicios de salud mental durante los meses y años después de la repatriación.
- Que todos los puntos de acceso terrestre de Estados Unidos a México tengan una vía peatonal por donde puedan caminar las personas repatriadas. Actualmente hay lugares, como Nogales, donde tienen que cruzar caminando por carriles vehiculares, lo cual representa un peligro innecesario.
- En los módulos de atención fronteriza garantizar que la información otorgada esté al alcance de los beneficiarios.
- Tomar en cuenta la multiplicidad de actores que trabajan en la frontera durante el proceso de recepción y protección a migrantes retornados, para fortalecer su trabajo y crear complementariedades.

Albergues

- Se requieren albergues de gobierno (ya sea municipales, estatales o federales), no se le puede dejar esta responsabilidad solamente a las iglesias o a sociedad civil.
- Considerar abrir más albergues especializados, como por ejemplo para recibir a unidades familiares o comunidad LGBT.
- Desarrollo de un protocolo de atención para albergues, que sea de carácter general, que llegue a tener ciertas prácticas comunes, como horarios de recepción, a qué tipo de perfiles de retornados reciben (es decir, con necesidades médicas, atención psicológica, en familia, etc.). Estos protocolos pueden considerar relevante determinar tiempo de estancia y esquemas de financiamiento múltiple.
- Evaluar uso de los biométricos, que algunos de los albergues ya ven de utilidad, ayudaría a identificar y dar seguimiento a personas en diferentes instituciones.

Acompañamiento gubernamental

- Elaborar un plan de migración con presupuesto etiquetado y desarrollo de programas que proporcionen acompañamiento constante a las personas retornadas.
- Resolver la situación laboral y educativa para quienes han residido en Estados Unidos durante años y desconocen el mercado laboral y las instituciones educativas. La revalidación de estudios es ardua, aunque la SEP ha flexibilizado en los últimos años los procesos de inscripciones para niños que llegan de Estados Unidos. En algunos casos, sobretodo en la educación media y media superior, se requiere de apostillados, traducciones y escrutinio de currículo de programas escolares para lograr dicha revalidación. Quizá con mayor acompañamiento de gobierno.

- La reinserción se tiene que formular por etapas y las ayudas tienen que tener vigencias diferenciadas en base a la etapa que buscan atender. Algunas ayudas tienen que ser vigentes hasta dos años al momento de la repatriación.
- Se debe de incorporar a personas que fueron deportadas en los programas de atención a la población en general, de ser posible dando seguimiento a su situaciones particulares por haber vivido tanto tiempo fuera el país.
- Dada la diversidad de perfiles es preciso diseñar programas más amplios de atención a migrantes en retorno, y ofrecer seguimiento a casos ante diversas instancias de gobierno.
- Impulsar normativas que obligue a llevar a cabo procesos de apoyo, seguimiento y acompañamiento a población migrante, por ejemplo la creación, promulgación y puesta en práctica de una Ley de Migración para el Estado de Nuevo León y su Reglamento.

Seguridad, educación, trabajo y otras políticas de apoyo

- No tolerar abusos de policías ni la privación de libertad ilícita a personas retornadas.
- Tener en cuenta que ante cualquier política pública, la situación de inseguridad que viven los migrantes, y la población en general en estas ciudades fronterizas debe ser tomada en cuenta como prioridad.
- Mejorar la orientación al sistema escolar mexicano. Facilitar la revalidación de estudios de Estados Unidos.
- Quitar restricciones de edad (para personas mayores) en procesos de contratación.
- Para ciertas ciudades fronterizas la construcción debe ser considerada como un sector clave, pudiendo ofrecer inserción laboral bajo un esquema de rehabilitación e infraestructura y vivienda en la que las personas retornadas se pueden hacer de bienes inmobiliarios, como podría ser en el caso de Ciudad Juárez.
- Facilitar apoyos para la gestión en créditos financieros para vivienda y auto focalizados en personas retornadas.
- Incluir la responsabilidad social empresarial con grupos minoritarios, en este caso con personas retornadas.
- Considerar que políticas migratorias deben de ser guiadas por elementos sobre la calidad y la integralidad de la atención y menos en la cantidad de sus usuarios/as.
- Faltan fondos para el Fondo de Atención a Migrantes, pues es un instrumento que puede funcionar por su flexibilidad si se fortalece y se transparenta.
- El reto es diseñar programas lo suficientemente flexibles para ajustarse a la dinámica de los migrantes, pero con reglas dirigidas y bien delineadas sobre los requisitos de los apoyos.

- Evaluar la necesidad de contar con la figura de juez de inmigración.
- Diseñar una página web específica y estrategia de comunicación en redes sociales (ejemplo: #somosretornadx) para proveer más información sobre los apoyos existentes en cada estado y la forma de acceder a ellos.
- Concientizar a la comunidad sobre la situación de los migrantes deportados para evitar su catalogación como criminales.
- Atender la diversidad de situaciones de las personas migrantes de retorno considerando capacidades y necesidades diferenciadas.

REGIÓN TRADICIONAL

- Trabajar en una definición de retorno que no sea excluyente, que no únicamente contemple a los deportados e ignore a los retornos voluntarios o por medios propios, ni a la niñez binacional o las familias binacionales y con diferentes nacionalidades o varios estatus migratorios en ambos países.
- Que los programas de atención al retorno no se enfoquen solo en los de reciente ingreso. Las personas retornadas pueden recordar claramente los recuerdos y las necesidades por las que pasaron cuando recién llegaron a México y su experiencia es sumamente importante para entender cómo ha evolucionado el fenómeno; sobre cómo desde esos años en que regresaron hay problemas que no se han resuelto sino que por el contrario se han agudizado.
- No caer en políticas exclusivamente de carácter asistencialista o de paliativos económicos, pues las necesidades de la población retornada van más allá de lo económico. No se puede plantear una política pública sin darles participación y voz a sus protagonistas (personas beneficiarias), cuyas voces deben pesar más que las de las autoridades o las que las cifras disponibles.
- Contar con cifras precisas sobre migrantes de retorno, sobre todo a nivel local pues no hay bases de datos, ni trayectorias históricas de cuando han aumentado o disminuido en los últimos años.
- Que las Oficinas de Atención al Migrante (OFAM) y la Regiduría de Atención a Migrantes (RAM) a nivel municipal no sean representaciones separadas o descoordinadas.
- Limitar los cargos de quienes ocupan una OFAM y/o una RAM.
- Buscar crear proyectos de apoyo —económicos, de atención a salud, que involucre a varias instancias municipales. La RAM o la OFAM no pueden trabajar la atención de manera aislada o solamente esas instancias.
- Que el Fondo de Atención a Migrantes pueda ser visto como inversión para proyectos productivos y no como “ayuda” de gobierno, y buscar crear apoyo no en llenado de formularios sino en el propio diseño de proyecto de negocio y su manejo. Es importante considerar el seguimiento a los proyectos

apoyados. En las instancias municipales señalaron que el seguimiento no se les pide, sólo ejercen el recurso.

REGIÓN CENTRO-SUR

- Mayor difusión de los programas de apoyo a migrantes retornados.
- Acompañamiento y seguimiento por parte de instituciones de gobierno a migrantes de retorno con problemáticas específicas a nivel local o a ambos lados de la frontera.
- Ampliar oferta de apoyo psicológico, ya que este es un elemento que no se considera como prioritario en un evento de la migración de retorno; crear más programas de apoyo y atención psicológica para el migrante de retorno y su familia.
- Capacitar y sensibilizar periódicamente a los funcionarios, directivos y operadores de las distintas dependencias y programas del gobierno (federal, estatal y municipal) sobre la condición latente de vulnerabilidad social que vive la población migrante y sus familias.
- Adopción o modificación, según sea el caso, de una ley migratoria estatal para cada entidad federativa, a fin de asegurar la continuidad, eficacia, operatividad y recursos necesarios que requiere el buen funcionamiento de aquellas políticas públicas que son dirigidas a la población de retorno y sus familias.
- Ampliar y mejorar la cobertura de los servicios y programas que ya ofrece las OFAM estatales u otras dependencias del gobierno local y federal.
- Reducir el tiempo de los trámites que conlleva la solicitud de ciertos documentos o servicios que ofrecen las OFAM estatales, municipales, o aquellas dependencias con las cuales esas oficinas mantiene cierta relación interinstitucional.
- Dar mayor difusión a los programas, servicios y proyectos que ofertan las OFAM estatales y las distintas dependencias con las cuales colaboran de manera interinstitucional.
- Incrementar los fondos federales y las aportaciones estatales al desarrollo de programas de inserción laboral y creación de fuentes de trabajo permanentes para la población migrante, entre ello, promover la colaboración de empresas privadas o transnacionales, bajo algún acuerdo que incluya algún beneficio fiscal o de otra índole.
- Fortalecer y crear nuevos programas que certifiquen la experiencia en el extranjero de la población de retorno, a fin de conseguir un empleo similar al que tenían en Estados Unidos o que permita desarrollar esas habilidades en México.
- Crear un directorio de empleadores de migrantes de retorno, quienes podrían recibir algún estímulo fiscal o beneficio por la contratación tanto de la población de retorno como de sus familias.
- Mejorar y ampliar la cobertura de los programas de salud para los migrantes retornados y sus familias tanto en México como en los Estados Unidos.

- Crear un fondo de becas académicas para los hijos de los migrantes retornados, o bien para que la población de retorno pueda continuar con mejor acceso y calidad en educación básica, media superior o superior.
- Generar convenios con instituciones bancarias mexicanas y estadounidenses que les permitan a los familiares de los migrantes recibir fondos de forma segura y sencilla, a un tipo de cambio fijo y justo, cuyo costo sea económico frente a otras opciones del mercado.
- Crear políticas agropecuarias y programas eficientes que reactiven al campo mexicano en sus distintas actividades productivas.
- Las dependencias de los distintos órdenes de gobierno deben considerar y poner mayor atención a las opiniones, reflexiones y sugerencias de las organizaciones sociales, asociaciones civiles y especialistas del fenómeno migratorio, y de la misma población retornada.

CONCLUSIONES

A partir de nueve reportes de campo elaborados por una docena de colaboradores, tanto internos como externos a El Colegio de la Frontera Norte, este documento presentó los principales hallazgos que se recopilaron entre los meses de julio y octubre de 2018 para el proyecto de investigación sobre migración de retorno. En primer lugar se presentaron los factores económicos, sociales, culturales, políticos y de otra índole que fueron identificados como de riesgo y vulnerabilidad para la población retornada en México. Estos factores fueron presentados agrupando los nueve estados en tres regiones migratorias: frontera norte, región tradicional y zona centro-sur. Entre estos factores destaca la falta de coordinación gubernamental para distinguir y atender los diferentes perfiles de personas retornadas, y por lo tanto no enfocarse exclusivamente en las personas que llegan a los puntos de repatriación y nada más ofrecerles, según la expresión de funcionarios/as federales, “un kilo de papel” con información que les puede ser relevante pero que quizá no es entregada de una forma apropiada, o en un tiempo y espacio adecuados.⁵⁶ También destaca la dificultad por conseguir documentos de identidad oficiales que permitan acceder tanto a empleo como al apoyo de diversas instituciones.

En relación al acceso a documentos de identidad y las limitaciones en la atención inmediata que se derivaron de entrevistas a actores gubernamentales, se estimó que en El Chaparral –el centro de repatriación más importante de Baja California y posiblemente del país con un promedio de 100 a 120 personas llegando diariamente– cerca del 80% de personas que pasan por ahí tienen acceso a un CURP que se les entrega con una constancia de repatriación. Sin embargo, desde lo que fue señalado por funcionarios/as de otras dependencias que también tiene contacto con la población retornada (en la frontera e interior del país), después de que pasan por el centro de repatriación, la acreditación de identidad de la persona retornada continúa siendo un problema. Es decir, un CURP no resuelve la dificultad en obtener el resto de documentación personal que posteriormente les puede ser solicitada a estas personas y sus familias para realizar tareas básicas como abrir una cuenta de banco, solicitar un trabajo formal, o firmar un contrato de arrendamiento para vivienda. Es así como los documentos de identidad para una persona deportada, repatriada o retornada de manera forzada prácticamente se vuelven inaccesibles, pues pueden durar meses sin una credencial del INE o un acta de nacimiento. Esto es preocupante ya que se trata de una etapa del retorno que se puede caracterizar como situación de emergencia, y en donde el acceso oportuno a documentos básicos para solicitar servicios públicos y beneficios es crucial para una reinserción inmediata. El acceso a derechos y a servicios de atención para la población retornada continuará siendo un problema administrativo mientras no se flexibilicen o se eliminen los requisitos de acceso y a documentos de identidad

⁵⁶ La expresión sobre el “kilo de papel” en folletos y hojas con información de contactos, servicios y programa surgió en el diálogo con actores en Casa Colef en septiembre de 2018. Ver en anexo C el listado de participantes del diálogo en CDMX.

básicos de manera transversal. Robustecer documentos como el CURP (de ser posible con fotografía) y reconocer cada vez más a la matrícula consular como identificación oficial (en instancias de gobierno e incluso en el sector privado) podrían ser alternativas a considerar como viables.

Además del tema de acceso a documentos de identidad se reportaron diversos tipos o modalidades de estigmas negativos a los que se enfrenta la población retornada en general, que van desde ser considerados “delincuentes” o “adictos” hasta “fracasados” y “engreídos”. El reporte de trabajo de campo en Chihuahua señaló que hay sectores de la ciudadanía y del gobierno que apoyan medidas para limitar la presencia (y el potencial asentamiento) de personas migrantes en las ciudades, bajo una lógica “de prevención” y al percibir a la migración de retorno esencialmente como un problema público, haciendo llamados a disminuir el monto de repatriaciones o a que las personas regresen a sus comunidades de origen; sin embargo, algunas de estas medidas se manifiestan más claramente como formas sistemáticas de discriminación y abuso en contra de la población migrante, como podría ser obstaculizando el acceso a empleo formal o al tolerar el acoso a retornados/as en la vía pública por parte de autoridades locales. Estos estereotipos sobre migrantes no deseados y discursos contradictorios a nivel local, estatal y nacional sobre la capacidad gubernamental o la respuesta social a “flujos” se ha presentado en diversas vertientes, que por ejemplo en el caso de la ciudad de Tijuana van desde la llegada reciente de haitianos hasta los eventos más recientes sobre una “nueva caravana” de personas de Centroamérica en busca de asilo y refugio que llegaron a finales del 2018 a las fronteras sur y norte de México. Varios de estos factores guardaron paralelos con los principales obstáculos a la inserción de las y los retornados que fueron identificados durante su primer año en México. Algunos de esos obstáculos pueden extenderse y algunos son más inmediatos que otros, lo cual puede corresponder con el tipo y temporalidad del retorno, es decir, con que la persona retornada haya pasado por una repatriación, por un retorno por medios propios o más de carácter voluntario, o bien un retorno más o menos planeado tanto a nivel individual como familiar. En términos generales, los reportes indican que la población retornada se encuentra en una posición de considerable desventaja y alta vulnerabilidad en comparación con la población local no-retornada, y que se trata de un colectivo poco visibilizado y estigmatizado.

Sobre el asunto de la visibilidad a nivel local, en el trabajo de campo y las entrevistas a actores gubernamentales en Guanajuato, por ejemplo, se identificó que las personas retornadas pueden “dejar de ser migrantes activos” si no aportan remesas. Al dejar de ser actores económicos activos pareciera que las personas retornadas pierden su valor para las autoridades, es decir, que pierden relevancia para acciones públicas de sus ayuntamientos. Funcionarios municipales llegaron a exaltar logros o avances modestos que como administraciones han tenido en el tema. En el mejor de los casos, manejan cifras generales pero sin profundizar en casos concretos; en el peor escenario desconocen la dimensión del fenómeno migratorio en sus localidades y carecen de una gestión de programas de atención al migrante o ignoran los impactos en

sus comunidades. Cuando se les cuestionó a los/las funcionarios/as por información más detallada sobre casos de retorno específicos las respuestas generalmente fueron insistir en que en sus municipios “todos se van”, que nadie vuelve, que solo vienen de visita. De manera que en las entrevistas varios actores gubernamentales municipales manifestaron conocer unos cuantos casos de deportación pero que no les resultaban significativos quizá por ser aislados, además de que bajo su lógica de gobierno si los/las retornados/as no se acercan a las oficinas municipales es porque simplemente no existen o porque no requieren asistencia.⁵⁷

Hubo otros temas relevantes al retorno de mexicanos/as que fueron marginalmente incluidos o que quedaron pendientes de desarrollar, tales como la transferibilidad de habilidades laborales entre mercados nacionales y regionales, sobre el momento y lugar adecuado tanto para apoyar como para identificar los diferentes perfiles o necesidades de personas retornadas, y en relación a las múltiples formas de abusos que sufren las y los migrantes retornados y sus familiares a manos de autoridades y actores privados.⁵⁸ En Sonora, a partir de observaciones en el momento de recibir a personas deportadas y detalles proporcionados en entrevistas con actores gubernamentales, se documentó que después de recibir la constancia de repatriación, de recibir comida y agua, y de pasar por un puesto de primeros auxilios de la Cruz Roja para atender necesidades básicas, hubo módulos de servicios a la población retornada que operan con distintos horarios, que varían de unas horas por semana a varias horas diarias. Sobre la transferibilidad de habilidades laborales resulta fundamental mayor intervención del sector privado en colaboración con el gobierno, pues las opciones que existen hasta el momento carecen de coordinación, acompañamiento y liderazgo. El Fondo de Atención a Migrantes gestiona y opera de diversas maneras en cada entidad y municipio, y sigue siendo insuficiente o de difícil acceso, especialmente si no se puede cumplir con el “tradicional” requisito de mostrar una credencial de elector (cuyo trámite no está disponible en cualquier momento de cualquier año y su acceso se limita si hay elecciones nacionales o locales).

En las entrevistas a actores gubernamentales en entidades como Nuevo León, Puebla y Michoacán se hicieron observaciones específicas en torno al FAM o FAMI y la migración de retorno. Por ejemplo en el caso neoleonés se expresó que el monto otorgado a través de este fondo es insuficiente, tendiendo a ser empleado en resolver las necesidades económicas básicas, considerando que la obtención del recurso tarda

⁵⁷ En una regiduría municipal que aparecía como la responsable de atender asuntos migratorios, vía correo electrónico se señaló que: “no atiende los temas migratorios ni estadística del Municipio de (---), sin embargo le comento, que en el caso que nos ocupa la instancia encargada de este asunto en el Estado de México, es la Coordinación de Asuntos Internacionales (CAI) que tiene como propósito promover programas de apoyo permanente para mexiquenses que vivan en el extranjero y repatriados, asimismo de colaborar con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales, en la gestión de proyectos productivos y sociales, para beneficio de sus familias en sus comunidades de origen.” Este tipo de respuestas en que autoridades locales y de otros niveles no asumían una responsabilidad o competencia en el tema migratorio, atribuyéndola al gobierno federal (específicamente al INM) o en otra instancia estatal, fue recurrente.

⁵⁸ Sobre testimonios recientes documentados de manera audiovisual se sugiere consultar el proyecto coordinado por Robert Irwin desde UC Davis, y donde participa también El Colef: <http://humanizandoladeportacion.ucdavis.edu/es/>. Sobre el problema del abuso de la policía ver videos #44 y #92b. Sobre problemas con el empleo ver video #44. En cuanto a casos notables sobre separación familiar ver los videos #1, #4, #11, #18, #19, #21, #48, #58, #76, #82, #91, #101.

de 2 a más de 12 meses dependiendo de la fecha de la convocatoria. Desde una regiduría michoacana se sugirió evitar operar a fondo perdido y buscar recursos adicionales para no solamente depender de esa política dado que “hay muchos migrantes que han sido deportados, y muchos que van, trabajan, y ya vienen (...) lo justo sería empezar a gestionar recursos para que tengan una fuente de empleo aquí en nuestro país.” Autoridades poblanas reconocieron la existencia de este fondo de apoyo a migrantes de retorno (individual, familiar o grupal) “que proviene de la federación para el desarrollo de proyectos productivos” pero que al final de cuenta son recursos limitados, con acciones de poco impacto, además, y con acceso limitado dado que tienen poca difusión por parte del gobierno estatal.

Sobre el momento y lugar adecuado para brindar atención, como se mencionó en varios estados pero más claramente en el del Seguro Popular ofrecido en Tamaulipas, las personas retornadas que fueron repatriadas llegan o pasan sus primeras horas en México en una situación de incertidumbre y crisis, “están cansados y aturcidos” para registrarse en tal o cual programa, y si bien ya hay una capacidad instalada para brindarles atención y servicios básicos inmediatos es fundamental no perder sensibilidad en el contacto con este grupo al cubrir sus necesidades más apremiantes –tanto de corto como de largo plazo (es decir, durante las primeras dos o cuatro semanas y después de varios meses)–. Por último, los testimonios sobre acoso y abuso tanto de policías municipales como de autoridades aduanales y escolares hacia las personas retornadas son sumamente preocupantes. Evidentemente ya hay varias acciones que tienen tiempo de haber sido implementadas para solucionar estos problemas, como el Programa Paisano, los Grupos Beta, o la actualización de la Ley General de Educación (en 2017, a la que se ajusta el acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública), pero de acuerdo al trabajo de campo estos no han sido suficientes para erradicar las extorsiones policiacas ante la falta de un documento de identidad o diversas formas de exclusión institucional (formal e informal) de niñez migrante en centros educativos a manos de administradores y docentes de escuelas públicas y privadas.

Finalmente, no todas las propuestas de política que nos fueron compartidas por quienes fueron entrevistados o participaron en los grupos de enfoque, así como múltiples reflexiones de parte de las y los colaboradores en el equipo de campo, pudieron ser incluidas de manera parcial o total en este reporte por cuestiones de tiempo y espacio. Pero lo que sí se hizo aquí fue incluir las propuestas más sobresalientes, las que se mencionaron con mayor frecuencia y se les dio más importancia en cada caso, o que fueron citadas como las más relevantes en varias entidades. Algunas de estas propuestas, unas más puntuales o generales que otras, fueron desde ampliar y consolidar los horarios de atención de los diferentes servicios ofrecidos en los puntos de repatriación, o brindar mayores acciones y atenciones mediante la red consular pues “el retorno empieza en el destino”, hasta crear o consolidar instituciones estatales y municipales para migrantes –evitando la duplicidad de acciones– e incluso considerar la creación de albergues temporales de los

gobiernos en la frontera o nuevos albergues “mixtos” para retornados de la sociedad civil en el interior de México.

Una política de retorno multinivel tendría que brindar una respuesta al fenómeno migratorio considerando la gran relevancia que tiene para el país, tanto a nivel nacional como local, y lo que es más importante, respondiendo a las personas migrantes que requieren de una atención pública que garantice una inserción digna e integral. El análisis que surge de este proyecto de investigación, tanto en esta dimensión como en las otras dos previas y complementarias a este reporte, evidencia el desfase que hay entre la política de retorno actual y las necesidades de un colectivo que aún no llega a ser considerado e incluido dentro de los programas sociales como población en situación de vulnerabilidad. Si bien desde que el discurso antinmigrante llegó a ser más palpable con la toma de poder del actual mandatario estadounidense, y con ello una creciente preocupación del gobierno mexicano de la cual se plantea una intención de “brazos abiertos” para quienes regresan a México, esto ha estado ocurriendo desde una negligencia histórica sobre la falta de atención a los migrantes internacionales dentro y fuera del país. Con esto surge la necesidad de realizar un ejercicio reflexivo sobre lo que hay y no entorno a la atención de la población migrante retornada. Es decir, no podemos mirar hacia escenarios de retorno masivo y plantear una política sin un análisis de la realidad que tenemos a la vista, incluyendo a las personas que ya han vivido estas experiencias y desde las dificultades que existen en cada contexto. Considerando lo anterior este reporte apunta a contribuir a la formulación de una política migratoria integral y multinivel que se sustente en la investigación y el trabajo empírico sobre el fenómeno del retorno en México, y que no sea una respuesta gubernamental reactiva a un tema mediático, coyuntural o de interés temporal en la opinión pública.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS Y ANEXOS

Bibliografía

- Alarcón, R., Cruz R., Díaz A., González, Izquierdo, A., Yrizar, G., y Zenteno, R. (2009). La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana. *Migraciones Internacionales* 5(1): 193-210.
- Anguiano Téllez, M. E., Cruz Piñeiro, R., y Garbey Burey, R. M. (2013). Migración internacional de retorno: trayectorias y reinserción laboral de emigrantes veracruzanos. *Papeles de Población* 19(77): 115-147.
- Camacho Rojas, E. y Vargas Valle, E. D. (2017). Incorporación Escolar de Estudiantes Provenientes de Estados Unidos de América en Baja California, Mexico. *Sinéctica* 48.
- Cortez Román, N. y Hamann, E. (2014). College dreams à la Mexicana ... agency and strategy among American-Mexican transnational students. *Latino Studies* 12(2): 237-258.
- Cruz Islas, I. (2018). Políticas públicas y migración de retorno desde Estados Unidos: el caso de los municipios metropolitanos hidalguenses. *Tla-melaua* 12(45): 208-238.
- García Zamora, R. (Coord.). (2017). *El retorno de los migrantes mexicanos de Estados Unidos a Michoacán, Oaxaca, Zacatecas, Puebla, Guerrero y Chiapas 2000-2012*. CDMX: UAZ, MA Porrúa.
- Giorguli, S. y Bautista León, A. (2018). Radiografía de la migración de retorno 2015. Notas para la integración de los retornados. Sistema nacional de información sobre migración de retorno y derechos sociales: Barreras a la integración. El Colegio de México. Disponible en: <http://migracionderetorno.colmex.mx/publicaciones/>
- Gonzalez-Barrera, A. y Krogstad, J. M. (2018). What we know about illegal immigration from Mexico. Pew Hispanic Research. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/03/what-we-know-about-illegal-immigration-from-mexico/>
- Hagan, J.M., Hernández-León, R., y Demonsant, J. (2015). *Skills of the "Unskilled": Work and mobility among Mexican Migrants*. Oakland: University of California Press.
- Masferrer, C. y Roberts, B. (2012). Going Back Home? Changing Demography and Geography of Mexican Return Migration. *Population Research and Policy Review* 31(4): 465-496.
- Olvera, J. J. y Muela, C. (2016). Sin Familia en México: Redes sociales alternativas para la migración de retorno de jóvenes mexicanos deportados con experiencia carcelaria en Texas. *Mexican Studies/Estudios Mexicano* 32(2): 302-327.
- Padilla, J. y Jardón Hernández, A. (2015). Migración y Empleo: reinserción de los migrantes de retorno al mercado laboral nacional. Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración.
- París Pombo, M.D., y Buenrostro Mercado, D., y Pérez Duperou, G. (2017). Trapped at the Border: The Difficult Integration of Veterans, Families and Christians in Tijuana, en B. Roberts *et al.* (Eds.), *Deportation and Return in a Border-Restricted World*, Springer AG: 131-148.
- Ramos Martínez, L. F., Martínez de la Peña, M., Martínez C., Graciela, Delgadillo Aguilar, N., Zamora Alarcón, M. S., Granados García, E., Chávez Cruz, R. y Cruz, J. A. (2017). Prontuario sobre migración mexicana de retorno. CDMX: Centro de Estudios Migratorio, UPM-SEGOB.
- Rivera Sánchez, L. (2013). Migración de retorno y experiencias de reinserción en zona metropolitana de la Ciudad de México. *REMHU - Rev. Interdiscipli. Mobil. Hum.* 21(41): 55-76.
- Rivera Sánchez, L. (2015). Narrativas de retorno y movilidad. Entre prácticas de involucramiento y espacialidades múltiples en la ciudad. *Estudios Políticos* 47: 243-264.
- Terán, J.D., Giorguli, S.E. y Sánchez, L. (2015). *Reconfiguraciones de la Geografía del Retorno de Estados Unidos a México 2000-2010: Un Reto para las Políticas Públicas. La Situación Demográfica de México 2015*. CDMX: CONAPO.

Zúñiga, V. y Hamann, E.T. (2015). Going to a home you have never been to: the return migration of Mexican and American-Mexican children. *Journal of Children's Geographies* 13(6): 643-655.

A n e x o A

Guía de entrevista actores gubernamentales y no gubernamentales

Introducción: (Cortesías introductorias) Bajo el proyecto “Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familiares”, quisiéramos hacerle preguntas en materia de políticas públicas dirigidas a la atención de las personas migrantes de retorno. Esto nos permitirá contar con sus conocimientos y perspectiva sobre la normatividad, políticas, programas y acciones que realiza su dependencia. También nos gustaría entender las dificultades o problemáticas que han identificado en brindar dicha atención. (...) Con la intención de organizar mejor la información que nos va a proporcionar y hacer más rápida la entrevista: ¿me da permiso de grabar nuestra conversación?

A. Información general institucional

1. Para que quede grabado, me podría decir/repetir su nombre, cargo y/o área institucional
2. ¿Cuáles son las responsabilidades generales de su cargo y/o área?
3. ¿Nos puede compartir un breve resumen sobre la creación, misión, y líneas de trabajo de esta institución /cargo / área?
4. ¿Quién es para usted la población retornada (o los migrantes de retorno)? ¿Cómo la definiría?
5. ¿Cuáles las líneas principales de atención hacia la población retornada? ¿Cómo se identificaron?
6. ¿De su conocimiento, cuantas personas retornadas o migrantes de retorno atienden al año? ¿Qué porcentaje comprende la población de retorno dentro de los beneficiarios de sus programas?

B. Gestión institucional – acceso

7. ¿Cuál es el proceso para acceder a los programas o servicios que ustedes ofrecen a la población retornada?
 - a. Detallar los criterios que utilizan para definir a la población migrante de retorno
 - b. Detallar, ¿si existen requerimientos/procesos diferenciados para las y los diversos beneficiarios? [pedir documentos/folleto que ofrecen en ventanilla]
 - c. Detallar, porqué se piden los requisitos y qué procede si el/la solicitante carece de dicha documentación.
8. ¿Hay mecanismos de canalización a servicios que necesiten de otras dependencias/instituciones y cómo funciona? [indagar por apoyo en acompañamiento o apoyo para acceder a servicios]
9. ¿Existen servicios especializados para las personas migrantes de retorno? [indagar sobre programas para grupos particulares, i.e. personas de la tercera edad, personas LGBT, comunidades indígenas, población DREAMer, niñez nacida en EEUU]

C. Gestión institucional – marco legal de atención

10. ¿Cuenta con un reglamento, lineamientos o normas operativas para los servicios de atención a migrantes de retorno?
11. ¿Qué cambios han habido entorno a las políticas, programas o acciones entorno a la atención a la población migrante de retorno?
12. ¿Cuál es el manejo de información sobre la población migrante de retorno beneficiaria (por ejemplo Registro de Migrantes)? Podrían compartir datos/estadísticas de 2007 a la fecha...

D. Coordinación interinstitucional – multinivel

13. ¿Cuál es el proceso general de coordinación con otras instituciones o dependencias gubernamentales a nivel federal, estatal o municipal hacia la población de retorno?

- a. Detallar sobre instrumentos (internos o externos) legales o procedimentales que regulan la coordinación para la implementación y operatividad de los programas de atención a la población migrante de retorno.

14. Para lugares con leyes de atención a migrantes: ¿Cómo ha funcionado la adecuación de procedimientos para la implementación de la ley y el reglamento respectivo?

F. Sobre su experiencia – política pública en materia de atención a migrantes

15. ¿Institucionalmente, cuáles han sido las dificultades a las que se han enfrentado para atender a las personas migrantes, particularmente a migrantes en retorno?
16. ¿Han existido problemas de coordinación, sea interna y/o externa, para atender a las necesidades que han identificado de la población de retorno?
17. De su conocimiento del procedimiento general de los programas, ¿cuáles son los aspectos eficientes y cuales son aspectos que perjudican a los solicitantes a servicios? ¿Cómo miden la efectividad de los programas?
18. En su experiencia, ¿cuál es la perspectiva institucional sobre las medidas (herramientas, coordinaciones, procedimientos, sistemas y/o políticas) que facilitarían a su dependencia mejorar la atención a migrantes de retorno?
19. En su experiencia, ¿cuál es la perspectiva institucional sobre las medidas (herramientas, coordinaciones, procedimientos, sistemas y/o políticas) que se debe aún implementar para beneficiar a la población migrante de retorno?
20. ¿Hay algo más que quiera compartir sobre el tema de la migración retorno de lo que no hablamos o que le gustaría añadir a la entrevista?

Cierre y agradecimientos.

A n e x o B

Guía para grupos de enfoque

Introducción: (Cortesías introductorias) Estamos haciendo un estudio sobre el retorno a México de personas que vivieron en Estados Unidos y debido a que conocemos un poco sobre su experiencia en el tema, nos gustaría saber más sobre lo que usted nos quiera compartir en este grupo. Antes de comenzar nos gustaría aclarar lo siguiente:

- Nosotros/as no somos funcionarios del gobierno, sino que somos parte de un proyecto que es coordinado por un centro educativo con sede en Tijuana que se llama El Colegio de la Frontera Norte.
- Su participación es voluntaria y si lo prefiere puede ser anónima. Es decir, no es obligatoria y no nos tiene que proporcionar su nombre o datos personales si no lo desea.
- El retorno a México de personas que vivieron en Estados Unidos es para nosotros/as un tema muy importante y nos gustaría hacerle preguntas al grupo sobre este tema.
- Esta información será utilizada exclusivamente para mejorar la atención hacia las personas de origen mexicano que regresa a este país.

Presentación: ¿Cuántos años vivieron en EEUU y cuánto tiempo llevan en México desde la última vez que regresaron?

I. Inserción laboral

- a) ¿Cómo les fue posible conseguir un trabajo, realizar una actividad pagada o sostenerse económicamente el primer año en México?
- b) ¿Quién o quiénes le ayudaron económicamente cuando recién llegó a México?
- c) ¿Podrían darme ejemplos positivos y negativos de sus experiencias laborales en su primer año en México?

II. Derecho a la identidad

- a) ¿Cómo le hace una persona que vivió tanto tiempo en Estados Unidos para tener un documento oficial de identidad?
- b) ¿Qué le gustaría que hiciera el gobierno federal, el estatal, o el municipal para ayudarle a una persona que regresa a México a conseguir un documento oficial de identidad?

III. Acceso a educación

- a) ¿Qué le gustaría que le ofrecieran o hubiera en México para personas como usted sobre oportunidades educativas?

IV. Acceso a salud

- a) ¿Qué le gustaría que le ofrecieran o hubiera en México para personas como usted para el cuidado de su salud?

V. Acceso a servicios financieros

- a) ¿Qué le gustaría que le ofrecieran o hubiera en México para personas como usted para poder manejar sus finanzas personales y familiares?

VI. Recomendaciones y otros temas – por ejemplo: ¿relaciones familiares y retorno?

- a) ¿Hay algo más que le gustaría comentar sobre su experiencia regresando a México y que no se comentó, o algo sobre qué podrían hacer los gobiernos municipal, estatal y federal, u otros actores o instituciones que no sean de gobierno, para apoyar a las personas que regresan de EEUU durante el primer año?

Cierre y agradecimientos.

A n e x o C

Instituciones que participaron en entrevistas y grupos de enfoque, así como en el diálogo con actores de gobierno en Ciudad de México*

Entrevistas y apoyo para grupos de enfoque:

Albergue 1 de 7 migrando, Chihuahua
Albergue México mi Hogar, DIF Municipal, Ciudad Juárez
Albergue San Juan Bosco, Nogales
Autoridad local, Jefatura de Tenencia, Taimeo, Ziquitaro, Michoacán
Banco Banregio, Monterrey, Nuevo León y Tijuana, Baja California
Bansefi, Nogales
Caja Popular Inmaculada
Call Center, Tijuana, Baja California
Casa del Migrante, Chihuahua
Casa Nicolás, Albergue de Migrantes, Nuevo León
Casas y Albergues del Migrante en Matamoros y Reynosa
Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), Ciudad Juárez
Club Apaseo el Alto
Club Doctormoreense
Club La Venta
Club Moris
Club Mujeres con Decisión y ex integrante de OFAM en el Municipio de Cuitzeo, Michoacán
Colectivo Mujeres Transnacionales, Illinois y Michoacán
Comisión Estatal de Derechos Humanos, Nuevo León
Congreso del Estado de Baja California
Congreso del Estado de Guanajuato
Congreso del Estado de México
Congreso del Estado de Nuevo León
Consejo Estatal de Población, Atención a Migrantes, Ciudad Juárez
Consejo Estatal Migrante de Baja California
Coordinación de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de México
Coordinación Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Chihuahua
Coordinación Estatal de la Policía Federal
Deported Veterans, Ciudad Juárez
Dirección de Atención a Migrantes, Ayuntamiento de Tijuana
Dirección Municipal de Atención a Migrantes Poblanos, Ayuntamiento de Puebla
Dirección Municipal de Derechos Humanos, Ciudad Juárez
Fábrica Faurecia, S.A.
FECADEMIN-COFEM, California y Michoacán
Fundación Gaia, Tijuana
Gestoría Social, Albergue “El Refugio” y Sistema Estatal DIF, Monterrey
Gobierno del Estado de Guanajuato
Gobierno Municipal de Calpan, Puebla
Gobierno Municipal de Dr. Mora, Guanajuato
Gobierno Municipal de Jeruco, Regiduría de Atención al Migrante
Gobierno Municipal de Los Reyes, Regiduría de Atención al Migrante

Gobierno Municipal de Matamoros
Gobierno Municipal de San José Iturbide, Guanajuato
Gobierno Municipal de Tangancicuaro, Regiduría de Atención al Migrante
Gobierno Municipal de Zamora, Regiduría de Atención al Migrante y Asuntos de Menores Humanitarios Jiquilpan, Organización de la Sociedad Civil (binacional)
Iglesia Católica en el Estado de Guanajuato
Iglesia Metodista de México A.R., Ministerios Fronterizos, “Iglesia del Faro,” Tijuana
Iniciativa Ciudadana Región Puebla
Iniciativa Kino para la Frontera, Nogales
Instituto de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias
Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, Monterrey
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
Instituto Jalisciense para Migrantes
Instituto Mexicano del Seguro Social, Tijuana
Instituto Nacional de Educación para Adultos, Baja California
Instituto Nacional de Educación para Adultos, Nuevo León
Instituto Nacional Electoral, Guanajuato
Instituto Nacional Electoral, Mexicali
Instituto Poblano de Asistencia a Migrantes
Instituto Tamaulipeco para los Migrantes en Matamoros y Reynosa
Junta Auxiliar de Ozolco, Calpan, Puebla
Mazolco, Organización de la Sociedad Civil, Puebla
Módulo de Afiliación y Orientación del Seguro Popular, Nogales
Música entre Volcanes, Organización de la Sociedad Civil, Puebla
No Más Muertes, Nogales
Pastoral Migrante, Zamora, Michoacán
Periodistas en Monterrey
Potehtli y Amigos de Ozolco, Organización de la Sociedad Civil, Puebla
Programa Binacional de Educación Migrante, Baja California
Programa Binacional de Educación Migrante, Michoacán
Programa de Apoyo Psicológico para Migrantes Deportados, Nogales
Programa de Defensa e Incidencia Binacional, Nogales
Proyecto Milli-Coyotitla, Organización de la Sociedad Civil, Puebla
Quinta Visitaduría de la CNDH, Chihuahua
Ranchos privados y empresarios guanajuatenses
Regiduría de Atención al Migrante y Asuntos de Menores, Zamora, Michoacán
Registro Civil del Ayuntamiento de Tijuana
Registro Civil Estatal, Monterrey
Save the Children, Organización de la Sociedad Civil, Puebla
Secretaría de Desarrollo Económico Municipal, Nogales
Secretaría de Economía, Delegación en Baja California
Secretaría del Migrante, Morelia, Michoacán
SEGOB, Instituto Nacional de Migración, Delegación Baja California
SEGOB, Instituto Nacional de Migración, Delegación Chihuahua (RH y Grupos Beta)
SEGOB, Instituto Nacional de Migración, Delegación Guanajuato
SEGOB, Instituto Nacional de Migración, Delegación Nuevo León
SEGOB, Instituto Nacional de Migración, Delegación Sonora (especialmente RH y Beta)

SEGOB, Instituto Nacional de Migración, Delegación Tamaulipas
Seguro Popular, Baja California
Seguro Popular, Nogales
Servicio Nacional de Empleo, Unidad Regional de Ciudad Juárez
Sistema Educativo Estatal de Baja California
Sistema Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad Juárez
SRE, Consulado mexicano en Brownsville, Texas
SRE, Consulado mexicano en El Paso, Texas
SRE, Consulado mexicano en San Diego, California
SRE, Delegación Nuevo León
Subsecretaría de Gobierno, Gobierno del Estado de Nuevo León
Tele-bachillerato Michoacán, Morelia, Michoacán
Telesecundaria Ozolco
Universidad de Guanajuato

Diálogo con actores gubernamentales en Casa Colef, Ciudad de México:

1. Delegación Sonora del Instituto Federal de Defensoría Pública
2. Congreso del Estado de México
3. Dirección Municipal de Atención a Migrantes, Tijuana, Baja California
4. Gobierno Municipal de Tinguindin, Michoacán
5. Gobierno Municipal de Tangancícuaro, Michoacán
6. Consejo Estatal de Población y Atención Migrantes, Chihuahua
7. Secretaría del Migrante, Michoacán
8. Instituto Poblano de Asistencia al Migrante
9. SEGOB, Instituto Nacional de Migración –Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación; Estrategia Somos México–.
10. Coordinación de Asuntos Internacionales, Gobierno del Estado de México
11. Programa Binacional de Educación Migrante, Michoacán
12. Congreso del Estado de Baja California
13. Seguro Popular o Régimen de Protección Social en Salud de Baja California
14. SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Unidad de Política Migratoria

***Nota:** Hubo múltiples instituciones públicas y privadas, en los tres órdenes de gobierno y las nueve entidades de estudio, que a pesar de repetidas peticiones, llamadas y oficios de solicitud de entrevistas no contestaron o accedieron a participar en este proyecto. Agradecemos enormemente a quienes sí decidieron participar y compartir su tiempo y experiencias en entrevistas, grupos focales, testimonios, y el diálogo en Ciudad de México para poder hacer posible este reporte de investigación, al igual que al personal académico y administrativo en el Colegio de la Frontera Norte –particularmente en el Departamento de Población a Romina C. de la Lanza Felix, Eva Palacios y Ana Claudia Coutigno Ramírez– y otras instituciones educativas o de investigación que apoyaron a los equipos de trabajos de campo.

Anexo D

Colaboradores/as que integraron el equipo de campo

Nombre completo	Institución	Municipio base/sede
Rodolfo Cruz Piñeiro	El Colegio de la Frontera Norte	Tijuana, BC
Nancy Landa Hernández	El Colegio de la Frontera Norte	Tijuana, BC
Guillermo Yrizar Barbosa	El Colegio de la Frontera Norte	Tijuana, BC
Tobin Michael Perry Hansen	Universidad de Oregon	Nogales, Son.
Jesús Javier Peña Muñoz	El Colegio de la Frontera Norte	Ciudad Juárez, CHIH.
Gabriela Zamora Carmona	El Colegio de la Frontera Norte	Monterrey, NL.
Ma. Del Socorro Arzaluz Solano	El Colegio de la Frontera Norte	Monterrey, NL.
Bertha Alicia Bermúdez Tapia	Universidad de Colorado, Boulder	Matamoros, TAMPS.
Yovana de la Luz Solís Martínez	Universidad Nacional Autónoma de México	San José Iturbide, GTO.
Marisol Galicia Ramírez	Universidad Nacional Autónoma de México	San José Iturbide, GTO
Rodrigo Aguilar Zepeda	Universidad Autónoma del Estado de México	Toluca, EDOMEX.
Oscar Ariel Mojica Madrigal	El Colegio de Michoacán	Zamora, MICH.
Carlos González Zepeda	El Colegio de Michoacán	Zamora, MICH.
Luis Jesús Martínez Gómez	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Puebla, PUE.

Rodolfo Cruz Piñeiro

rcruz@colef.mx

Profesor investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Doctor en Sociología por la Universidad de Texas en Austin. Maestro en Demografía por El Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Director de Departamento de Estudios de Población y Director de la revista Migraciones Internacionales de El Colegio de la Frontera Norte. Principales líneas de investigación son la migración internacional, migración interna, fuerza de trabajo y empleo, la frontera norte de México y desarrollo. Profesor de los cursos de Análisis Demográfico, mercados laborales y fuerza de trabajo, Introducción a los estudios de la población, Metodologías para el análisis de la Migración interna e internacional y migración y fronteras en El Colegio de la Frontera Norte. Lecturer en la Universidad Estatal de San Diego, y profesor invitado en la Universidad de Texas en Austin.

Nancy Landa

landa@mundotranslated.co

Maestra en Migración Internacional por University College London (UCL, Londres), licenciada en Administración por Negocios en California State University, Northridge (CSUN, Estados Unidos). Es investigadora independiente y asesora de proyectos de investigación cualitativa e iniciativas de incidencia para impulsar los derechos de los migrantes. Temas de investigación: Reintegración educativa de Dreamers y migrantes en el sistema mexicano nacional; derecho a la identidad de niñez nacida en EE.UU.; Diagnóstico y recomendaciones para incrementar la visibilidad e inclusión de personas migrantes en los programas sociales en la Ciudad de México. Tijuana.



Guillermo Yrizar Barbosa gyrizar@gradcenter.cuny.edu

Candidato a doctor en sociología por el Graduate Center de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY), maestro en desarrollo regional por el Colegio de la Frontera Norte y licenciado en ciencia política por el Tecnológico de Monterrey. De 2008 a 2011 trabajó en el Seminario Permanente sobre Migración Internacional (SEPMIG), en las Encuestas sobre Migración en la Frontera Norte y Sur (EMIF), el Mexican Migration Field Research Program (MMFRP), así como en otros proyectos colectivos sobre los derechos humanos de personas migrantes en Norte y Centro América. Sus trabajos de investigación han sido apoyados y financiados por el Centro de Estudios México-Estados Unidos (USMEX) de la Universidad de California en San Diego, el Centro de Estudio Demográficos de CUNY (CIDR), la beca Fulbright-García Robles (COMEXUS), FIDERH, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT). Actualmente colabora con Robert Smith y un equipo de investigación en Baruch College bajo la Iniciativa Mexicana para la Acción Diferida (MIDA).

Tobin Michael Perry Hansen thansen2@uoregon.edu

Estudios: licenciatura en Finanzas (por Corban University); licenciatura en Letras Inglesas (CU); licenciatura en Contaduría Pública (CU); maestro en Estudios Latinoamericanos (por Oregon State University); maestro en Antropología (por University of Oregon); Candidato a doctor en Antropología (UO). Experiencia: Investigador (2011-presente) (proyectos etnográficos, entrevistas semi-estructuradas, historias de vida), temas de narcotráfico y migración/deportación. Docente (2000-2003, 2009-presente) Letras Hispánicas y Antropología. Publicaciones: “‘Criminal Alien’ Arrests, Detentions, and Deportations: Child Migrants’ Social Citizenship and the Right to Presence in the United States” (capítulo, NYU Press). “Is Mexican Narco-Violence Terrorism?” (con Howard Campbell, Bulletin of Latin American Research). “Getting Out of the Game: Desistence from Drug Trafficking” (con Howard Campbell, Journal of International Drug Policy). Premios: Fellow, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego; Fellow, Wayne Morse Center for Law and Politics, UO; Fellow, International Dissertation Research Fellowship, Social Science Research Council; Award Recipient, Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.

Jesús Javier Peña Muñoz jesuspenna@colef.mx

Docente e investigador del Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la FLACSO México.

Gabriela Zamora gzamora@colef.mx

Postdoctorada en Ciencias Sociales Niñez y Juventud por CLACSO, Doctora en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social por la UANL y es Especialista en Migración Internacional por El Colef. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel candidato. Directora del Área Educación y de Investigación de Casa Monarca. Ayuda Humanitaria al Migrante, A.B.P. Participa en distintos proyectos de la Dirección Regional Noreste de El Colegio de la Frontera Norte y funge actualmente como Coordinadora de la Especialidad en Migración Internacional. Sus líneas de investigación son: migración infantil, organizaciones de la sociedad civil y apoyo a migrantes.

María del Socorro Arzaliz Solano sarzaluz@colef.mx

Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Colegio de México. Investigadora de El Colegio de la Frontera Norte en la Dirección Regional Noreste en Monterrey, con adscripción al Departamento de Estudios de Administración Pública. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2 a partir del 2010. Sus temas de investigación son: gobiernos locales, participación ciudadana, seguridad y violencia. Coordinó los libros: Frontera y ciudadanía ante la encrucijada de la inseguridad (en conjunto con Arturo

Zárate, 2016), *Violencia y crisis social en el último rincón de la frontera: Piedras Negras y Acuña* (2017), *Cruces y retornos en la región del Noreste mexicano en el alba del Siglo XXI* (en prensa, en conjunto con Efrén Sandoval, 2019) editados por el COLEF, así como *Seguridad Pública en los gobiernos locales de México* (en conjunto con Pavel Gómez, 2017) editado por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos

Bertha Alicia Bermúdez Tapia bertha.bermudeztapia@colorado.edu

Es estudiante del doctorado en sociología de la Universidad de Colorado en Boulder, y miembro del Instituto de Ciencias del Comportamiento (IBS por sus siglas en inglés) dentro del Programa de Población y Salud y Sociedad. Su trabajo de investigación ha sido financiado por CONACYT y la Fundación Tinker. Los intereses de investigación de Bertha se centran en los aspectos cualitativos de la relación entre la migración y las vidas fronterizas, en particular explorando las respuestas de la comunidad a las políticas de inmigración y la violencia en la frontera entre México y Estados Unidos. Actualmente se encuentra trabajando con las casas de migrantes en la frontera entre Texas y Tamaulipas. Recibió su licenciatura en Ciencia Política por el Tecnológico de Monterrey y una maestría en Estudios de Género y Cultura por la Universidad de Chile.

Yovana de la Luz Solís Martínez yovanasolis.unam@gmail.com

Candidata a Maestra en Antropología Social por la UNAM, con el proyecto “El papel de las redes sociales y las competencias laborales de los retornados a la zona noreste de Guanajuato en el acceso a los mercados de trabajo locales y regionales”. Egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM como licenciada en Sociología. He trabajado el tema de la migración de retorno desde la tesis de licenciatura, donde me enfoqué en la reintegración familiar y comunitaria. He colaborado en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM en distintos proyectos, todos relacionados con el tema migratorio y como apoyo logístico en el Seminario Permanente de Migración México-Estados Unidos-Canadá. También tengo experiencia en el sector privado, en la empresa Custompic, donde estuve 3 años en el área de Recursos Humanos. Desde 2011 he tenido una participación activa en distintos Congresos, mi más reciente participación será en una mesa en la XIV Reunión Nacional de Investigación Demografía en México el próximo 29 de junio. De 2014 a la fecha doy clases de teatro y coordino un grupo independiente llamado “Cansados de Hacer Castings” sin fines de lucro, también soy parte del proyecto “Nuestra Voz Radio” una radio independiente donde tengo un programa donde se abordan temas culturales y sociales.

Marisol Galicia Ramírez galicia.rmarisol@gmail.com

Tesista, Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Becaria del Proyecto PAPIIT “Una historia personal como una ventana para comprender la migración”. Asistente de Investigación en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM

Rodrigo Aguilar Zepeda rodro_az@yahoo.com.mx

Doctor en Estudios de Población por El Colegio de México y maestro en Estudios de Población y Desarrollo Regional por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Realizó su estancia posdoctoral en El Colegio de la Frontera Norte. Actualmente funge como profesor de tiempo completo en el Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas generales de investigación indagan en la relación entre migración internacional y educación, migración internacional y hogares. Sus líneas particulares de investigación profundizan en la inserción e integración de los niños y jóvenes con experiencia migratoria a las escuelas en México. Ha publicado “Escolaridad en Niños y Jóvenes Centroamericanos en México: Generaciones 1.5y 2.0” (coautoría) Policy Brief Series número 10, 2016. “La enseñanza equitativa para los niños retornados a México” Sinéctica, 2017. “¿Con quién voy a vivir? Los hogares receptores de niños y jóvenes retornados en México”, Hogares y trabajadores en México en el siglo XXI, 2017.

Oscar Ariel Mojica Madrigal ariel.mojica@gmail.com

Profesor investigador del Centro de Estudios Rurales, Colmich. Temas de interés, impactos socioculturales de la migración internacional en comunidades rurales mexicanas, proyecto de investigación vigente, y del que se han desprendido otros en los que he trabajado la migración de retorno vía deportaciones y retornos voluntarios. Interés en el estudio de menores y jóvenes nacidos y criados en Estados Unidos que migran a México ante la deportación de padre/madre o propia. Y en el diseño e implementación de talleres y otras acciones para sensibilizar e informar a población en general sobre las implicaciones de migrar en la actualidad. Así, diseñé los talleres Juegos para entender y aprender de la migración: conformado de tres talleres: un cuento, dos juegos de mesa y un taller donde se utiliza el rap como vehículo de expresión. Además coordiné los proyectos Radionovelas de las migraciones; y Experiencias MigRAPtorias: del diario de campo al relato sonoro.

Carlos Alberto González Zepeda carlosgonzalezzepea@gmail.com

Realizó sus estudios de Licenciatura en Administración en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Cuajimalpa. Posteriormente realizó sus estudios de Maestría en Desarrollo Regional en El Colegio de la Frontera Norte. Actualmente es Candidato a Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades en la UAM-Cuajimalpa donde coordina el Seminario en Estudios Multidisciplinarios sobre Migración Internacional (SEMMI) y dirige la Revista “Diarios del Terruño. Reflexiones sobre Migración y Movilidad”. Es investigador en El Observatorio Regional de las Migraciones en El Colegio de Michoacán, y miembro investigador de las Redes Temáticas CONACyT: Migraciones y Movilidades (Migrare) IJ-UNAM; y Trabajo y Condiciones Laborales (TeTra) IJ-UNAM. Sus líneas de investigación son: estudios transnacionales; espacio y movilidad; formas organizativas y participación política; desarrollo y remesas colectivas; estudios organizacionales e institucionales.

Luis Jesús Martínez Gómez ausente00@yahoo.com

Doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (2012); maestro en Ciencias Antropológicas por la misma institución (2007) y licenciado en Antropología Social por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2000). Profesionalmente se ha desempeñado como profesor-investigador del Colegio de Antropología Social en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2008-2018), tanto en la licenciatura como en la maestría. Además, fue profesor-investigador en la licenciatura de Antropología de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (2010-2017). Por otro lado, también fue coordinador de una Unidad Móvil de Desarrollo en la Sierra Norte de Puebla, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Puebla (2000-2005). Cabe señalar que es miembro del Sistema Nacional de investigadores (SNI, Nivel 1) (2017-2019) del CONACYT e integrante del Padrón de Investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2014-2017). Además, es miembro del Consejo de la Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México (RIFREM). Red temática reconocida y auspiciada por el CONACYT (número de proyecto 271695). Sus líneas de investigación son: 1) Nueva ruralidad y procesos de migración interna y transnacional. 2) Religión, identidad y poder.



Propuesta de Política Pública

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 315

PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA 319

UN PUNTO CRUCIAL: LA COORDINACIÓN INTERSECRETARIAL, INTERSECTORIAL Y MULTINIVEL 319

ANTES DEL RETORNO 326

- A) SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES 326
- B) OFICINAS EN EL EXTRANJERO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES 328

DURANTE EL RETORNO (PRIMERAS 72 HORAS) 329

- A) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN - SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS Y POBLACIÓN 330
- B) PODER LEGISLATIVO FEDERAL 334
- C) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO 334
- D) SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES 334
- E) GOBIERNOS ESTATALES 334

DURANTE EL RETORNO (DESPUÉS DE 72 HORAS Y HASTA UN AÑO) 335

- A) PODER LEGISLATIVO 335
- B) SECRETARÍA DE HACIENDA, SECRETARÍA DE BIENESTAR Y SECRETARÍA DE ECONOMÍA 336
- C) SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL 336
- D) SECRETARÍA DE EDUCACIÓN 337
- E) SECRETARÍA DE SALUD 338
- F) CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN 338
- G) GOBIERNO ESTATAL 338
- H) CONGRESOS LOCALES 341
- I) GOBIERNO MUNICIPAL 341

FRENTE A UN ESCENARIO DE RETORNO MASIVO 343

ABREVIATURAS

CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación
CONOFAM	Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes
CURP	Clave Única de registro de Población
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
EDU	Expediente Digital Único
EL COLEF	El Colegio de la Frontera Norte
FAM	Fondo de Apoyo a Migrantes
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INM	Instituto Nacional de Migración
LGNA	Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes
LGP	Ley General de Población
LM	Ley de Migración
NNA	Niñas, niños y adolescentes
PEM	Programa Especial de Migración
RENAPO	Registro Nacional de Población
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Relaciones Exteriores
SIPINNA	Sistema Nacional de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del complejo reto que supone la atención a la población retornada desde el extranjero a México, principalmente desde Estados Unidos, se ofrece una propuesta de política pública que parte de la necesidad de generar acciones de coordinación intersectoriales, intersecretariales y multinivel. Para lograr ello iniciamos por reconocer el retorno (voluntario o involuntario) como un fenómeno que se vive en tres momentos: antes (cuando se está en el extranjero), durante (en las primeras 72 horas de llegada al país) y luego de esas 72 horas y hasta un año de haber llegado a la localidad de residencia.

Otro elemento de carácter fundamental que se rescata aquí, es la necesidad de crear en la normatividad vigente, en concreto en la Ley de Migración, una definición que refiera al tema, así como a los distintos perfiles de personas que están en retorno, sin ello, será muy poco probable que los esfuerzos existentes sigan teniendo impacto.

Uno de los elementos que más restringen el acceso a cualquier derecho en el extranjero y en el territorio nacional es la carencia de un documento de identidad y la dificultad para poder contar con uno. Por tal razón, una de las apuestas fundamentales de esta propuesta tiene que ver con el fortalecimiento y consolidación de la Clave Única de Registro de Población como documento pleno de identificación y en consecuencia como instrumento para poder disfrutar de otros derechos, de lograr robustecerlo como aquí se propone, generaría un cambio trascendental para miles de personas.

A fin de que la población retornada pueda tener el acceso a un sistema de atención articulado y eficiente, se propone la creación de un Expediente Digital Único que haga las veces de plataforma de registro compartido entre instancias y secretarías de los tres niveles de gobierno que tienen injerencia en el tema, de tal suerte que se cuente con verdadero sistema que por un lado reporte cantidades, perfiles, necesidades, y por otro sirva para el seguimiento en la atención a las personas y a su vez, de evaluación de impacto en las acciones realizadas.

INTRODUCCIÓN

Rafael Alonso Hernández López

Como ha quedado asentado en los reportes de cada una de las dimensiones que conforman este proyecto de “Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familiares”, el fenómeno del retorno atraviesa diversas situaciones y problemáticas que manifiestas en la vida concreta de las personas, nos permiten visualizar el enorme reto e implicaciones que supone para el diseño e implementación de políticas públicas. Es por ello, que en el presente apartado abogamos por la construcción de una política integral de carácter nacional que redirija el papel del Estado y todas sus instituciones hacia la atención de las poblaciones aquí referidas.

En la dimensión sociodemográfica abordada hemos podido visualizar las características sociodemográficas, situación laboral y migratoria de las y los migrantes al momento del retorno y de sus hijos nacidos en Estados Unidos, poniendo énfasis en su reinserción o inserción inicial durante el primer año de regreso al país. Justamente por tratarse de un análisis esencialmente de orden cuantitativo integrado por diversas fuentes de información estadísticas de México y Estados Unidos, nos da la posibilidad de dimensionar la magnitud del fenómeno en cuestión y en consecuencia la relevancia y urgencia de una política como la que busca este proyecto.

De acuerdo a la información recabada, en el periodo de 2006 a 2009 hubo un alto nivel de retorno (con alrededor de 140 mil expulsiones por año); de 2010 a 2015, hubo un descenso bastante marcado (alrededor de 443 mil casos en el quinquenio), y que de 2015 en adelante, hay un estancamiento, con un nivel promedio de 50 mil expulsiones anuales. El reto está en dimensionar lo que podría venir en los próximos años, en el periodo que va del 2018 al 2022. Para hacerlo tendríamos que plantear también la existencia de variables que pueden modificar cualquier previsión, en ese sentido se debe considerar el tema de las expulsiones desde Estados Unidos vinculadas a la administración Trump, entre las que se incluye la posible cancelación de programas que acogían a hijos de inmigrantes en Estados Unidos (por ejemplo DACA), las condiciones económicas de ese país, así como el retorno de sus familiares desde Estados Unidos.

En el periodo de mayor retorno el perfil de los migrantes era mayoritariamente de hombres en edad laboral, sobre todo en el quinquenio 2005-2010, además entre los hombres retornados de 25 años o más, casi la tercera parte era soltero o separado (27%), cerca de la quinta parte tenía

pareja y ella también era migrante de retorno (20%) pero la gran mayoría era casado o unido con pareja no migrante (53%), por lo que se puede sugerir que la familia nuclear residía en México mientras ellos estaban en Estados Unidos.

En la dimensión normativa se abordaron las temáticas relacionadas con la política de la migración de retorno, ofreciendo un análisis crítico de los aspectos normativos (legislativos), estructuras institucionales, políticas, programas y acciones aplicadas hacia los migrantes mexicanos que retornan al país y sus hijos nacidos en Estados Unidos por el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas prioritarias para nuestro trabajo, Baja California, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. Estas nueve entidades federativas que fueron seleccionadas como estudios de caso sobre la migración internacional de retorno en México en 2018 a partir de tres criterios: Que las entidades federativas 1) Tuvieran una alta concentración de migrantes retornados, 2) Localizadas en diferentes regiones migratorias, es decir, tanto del centro occidente –zona histórica o tradicional de emigración mexicana hacia Estados Unidos, como de la frontera norte y del centro-sur de México y 3) Acceso a nivel local –desde ciudades, municipios o regiones– por parte de diferentes colegas y colaboradores/as que conformaron el equipo de investigación cualitativa en este proyecto. De esta forma, revisamos diversos marcos de acción existentes para la atención a la población retornada.

En el reporte de la dimensión sociopolítica a nivel estatal y local o municipal se presentó, mediante nueve estudios de caso, un minucioso análisis de factores y vulnerabilidades de índole económica, social, cultural, política, que afectan la manera en que la población retornada se inserta en las comunidades de arribo durante el primer año de su llegada a México. En esa dimensión se destacan dos obstáculos centrales al proceso de reinserción: la falta de certeza jurídica por carecer de documentos de identidad y una prevalente exclusión socioeconómica que tiene impactos en la participación de las personas retornadas en el mercado laboral.

Así pues, en términos de política pública para la población retornada constatamos que se caracteriza por una dispersión de esfuerzos institucionales, que implican recursos presupuestales y humanos (funcionarios públicos) que, no necesariamente, han podido abonar en la atención integral de los migrantes retornados. Por ello, desde nuestra óptica, la política migratoria focalizada en la recepción visibiliza la vulnerabilidad de los migrantes en los contextos de recepción, pero no contribuye a una visión de mediano y largo plazo de la migración internacional en México.

Ahora bien, la presente propuesta se esboza en una coyuntura política muy importante para el país, el cambio de administración federal y de algunas estatales es una oportunidad perfecta para abordar el tema del retorno. Tal y como ha quedado demostrado en las diferentes secciones que conforman este proyecto, el tema de la migración internacional en México, no es, ni tendría que ser un asunto menor para el Plan de Nación (2018-2024) del nuevo gobierno. Reconocemos que como fenómeno social, la migración posee múltiples dimensiones que sugieren la existencia de realidades, contextos, necesidades y soluciones muy específicas. Los alcances de la presente propuesta se limitan al análisis del retorno, lo cual no supone, ni pretende jerarquizar la atención hacia este grupo que ha sido objeto de nuestro trabajo pero sí reconocer su situación, retos y potencial.

Dicho esto, a continuación desarrollamos una propuesta de lo que consideramos tendría que ser una política nacional de atención a personas retornadas en México. Insistiendo en que muchos de los elementos aquí propuestos son compatibles y podrían ser útiles para la atención a otras dinámicas y flujos migratorios que se dan en México, como el de solicitantes de refugio o asilo y migrantes extranjeros que en el tránsito hacia Estados Unidos, cambiaron de destino. No menos importante, es pensar esta propuesta en base a escenarios en los que se está dando el retorno de población conformada por adultos mayores y personas con problemas de salud mental, que por sí mismas y su condición requieren de acciones puntuales para su atención.

Tal y como ha quedado demostrado en nuestro análisis los escenarios en torno al retorno pueden ser muy variados. En ese sentido, en el proyecto se ofrecen de manera clara tres escenarios a futuro, uno que alude a un alto nivel de retorno que se considera poco probable, uno de un nivel medio de retorno estimado como más probable (situación actual) y un escenario con niveles bajos que también se valora como poco probable. Sobra decir, que las circunstancias pueden cambiar de un momento a otro, los factores, como vimos son múltiples y muy complejos, pero es la información con que contamos la que nos permite vislumbrar estas tendencias.

En todo caso, la propuesta que aquí presentamos da cuenta de una política de orden nacional y multinivel, que bajo una visión de integralidad, tendría que operar en cualquiera de estos escenarios, por supuesto ajustándose a situaciones extraordinarias como sería la del retorno masivo, hecho del que daremos cuenta al final de este texto.

De manera general, para el abordaje del tema del retorno exponemos que se trata de un fenómeno que tiene al menos tres niveles necesarios de atención: a) en el lugar de destino en el

extranjero y por tanto, antes del ingreso al territorio mexicano; b) en el lugar de ingreso o arribo a México, con especial énfasis en las primeras 72 horas de presencia en el país y, c) igualmente en el lugar de asentamiento en México, pero después de las primeras 72 horas y hasta 1 año de haber llegado –y considerando el lugar específico de nacimiento de la persona retornada–. Ello supone una compleja articulación y puesta en funcionamiento de capacidades de los tres niveles de gobierno, sin dejar de lado la participación de actores relevantes en todo el proceso como la sociedad civil organizada y la iniciativa privada.

Propuesta de Política Pública

UN PUNTO CRUCIAL: LA COORDINACIÓN INTERSECRETARIAL, INTERSECTORIAL Y MULTINIVEL



Uno de los aspectos más relevantes obtenidos tanto en el trabajo de campo, en reuniones con servidores públicos, así como en la revisión documental y normatividad sobre la migración internacional de retorno, es que hay una evidente y preocupante falta de coordinación entre las diferentes secretarías y dependencias de los distintos órdenes de gobierno tanto en el país como fuera de él. Es justamente este argumento el que nos obliga a pensar en la urgente necesidad de una política integral sobre migración de carácter nacional. No existe en Ley o Reglamento alguno, una distribución de facultades y obligaciones claras entre la federación, los estados y los municipios sobre la acción pública en torno a la migración, quizá la única aproximación la encontramos en el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, que tampoco terminó de consolidar la articulación necesaria para la atención del fenómeno migratorio. Aunque existen esfuerzos legislativos en lo federal y en los estados, lo común es precisamente que van por separado en sus acciones, carecen de un vínculo práctico que reconozca que gran parte de las acciones de atención a la población retornada se encuentran en el nivel estatal y sobre todo municipal.

Para lograr este cometido, en primera instancia es necesario ampliar la definición de población migrante de retorno, a una que no se limite únicamente a aquellas personas que regresan devueltas por autoridades de otros países y lo hacen en puntos formales de internamiento o repatriación. Este aspecto fue ampliamente desarrollado en la dimensión 2 de este reporte, no obstante, enfatizamos que es necesario que en la Ley de Migración, se cuente con una definición amplia que tome en consideración a la población que regresa por sus propios medios al país, sin necesariamente tener la constancia de repatriación expedida por el Instituto Nacional de Migración.

Al día de hoy, la entrada al país, principalmente relacionada con acciones de control y registro del ingreso se circunscribe en la Ley de Migración y, la atención de demandas en el momento de internación al país y de atención de ciertas necesidades inmediatas en la Ley General de Población (LGP) y su reglamentación. Esta situación no permite abonar a un entendimiento de la política migratoria de forma integral, pues la normatividad divide los temas de retorno, para los mexicanos en la Ley General de Población y, el retorno de extranjeros desde México, en la Ley de Migración,

como si fueran temáticas distantes y, que no tendrían que alinearse en una misma lógica de regulación, por lo menos, en términos del proceso en el que se atienden.

Por lo que, sobre esta base legislativa aquí propuesta, tanto La Ley General de Población (LGP) como reglamentos internos de las diversas Secretarías de Estado a las que atañe el fenómeno tendrán que homologar e integrar esta dimensión ampliada de la definición de retorno. Es particularmente importante que en La Ley de Migración (LM) se reconozca el retorno como una dimensión particular de la migración internacional, a fin de evitar la homogeneización de sujetos y se clausure la posibilidad de adelantar acciones que atienden demandas específicas al ingreso del país. Algunas pautas se visualizan ya en el artículo 215 del Reglamento de la LGP, que podría usarse de manera homologada y amplia para favorecer mejor el retorno, la inserción y reintegración de migrantes mexicanos, el reto es que su espíritu manifiesto en el articulado es referente a las visitas a México de quienes han vivido en el extranjero por varios años y no para población que regresa al país de manera indefinida o permanente.

Es importante que en esta definición se precise a los migrantes de retorno en general, a partir de un tiempo mínimo de permanencia en el exterior y en sus diferentes subgrupos: retornados por medios propios, retornados de manera forzada por una autoridad extranjera, familiares inmediatos de mexicanos retornados, nacidos en el exterior (hijos/as) y cónyuge) que ingresan a México como resultado del retorno. En la propia Ley tendrá que establecerse la obligatoriedad del Estado de crear fondos específicos para el apoyo al retorno de migrantes y su inserción y reintegración social.

Estas definiciones deberán distinguir claramente el retorno de emigrantes nacionales de otras entradas al país de población mexicana, sea de residente en el exterior que llegan como visitantes de corta estancia o de residentes en México que salen igual por periodos cortos y regresan. A saber, se ofrecen las siguientes definiciones para la población retornada:

Personas mexicanas retornadas. Población nacida en México que regresa a vivir al país y sus familiares. Incluye tres grupos:

a. Personas mexicanas retornadas por medios propios. Población nacida en México que regresa al país por medios propios con el fin de establecerse luego de residir un año o más en el exterior, sin importar la causa o motivo del retorno.

b. Personas mexicanas retornadas por la autoridad migratoria de otro país. Población nacida en México que regresa a México de manera forzada como consecuencia de un acto de expulsión de la autoridad migratoria de otro país. Se divide en dos grupos los de menos de un año y de un año o más de residencia en el exterior.

- Con un año o más de estancia en el exterior. Personas que fueron detenidas, sancionadas y expulsadas. En algunos casos revocando su residencia temporal o permanente. Sin importar la cantidad de años viviendo en dicho país o la tenencia de cónyuge o hijos con ciudadanía o residencia legal en el país que los expulsa.
- Con menos de un año en el exterior. En su mayoría son personas detenidas al intentar ingresar a Estados Unidos u otro país sin la documentación migratoria requerida.

c. Personas menores de 18 años de edad nacidos en el exterior de padre o madre mexicanos que llega a residir a México como consecuencia del regreso de alguno de sus padres. En su mayoría nunca han vivido en México y algunos no hablan bien el idioma español⁵⁹.

La importancia de definir e identificar adecuadamente a la población de retorno y sus diferentes subgrupos, radica en permitir que las estrategias, programas, acciones y presupuestos específicos proyectados para su atención respondan a las necesidades particulares de cada grupo de personas retornadas, potencializando su efectividad para su acceso a derechos durante el proceso de recepción, de reinserción inicial y de integración social en México.

En materia operativa, es de crucial importancia definir un órgano que articule los diferentes esfuerzos que existen para la atención a la población retornada, así como para garantizar su respectivo seguimiento. Nuestra propuesta se sitúa en el marco de los posibles cambios y definiciones de Secretarías en el plano de lo federal. En ese sentido, consideramos

⁵⁹ En sentido estricto, aquellas personas nacidas en el extranjero no estarían efectuando el retorno a un lugar en el que no nacieron, sin embargo, nos basamos en dos principios para incluirlos dentro del grupo de personas mexicanas retornadas: a) el hecho de ser menores de edad, lo cual les obliga a estar en el lugar en el que estén sus padres (a menos que el interés superior dicte lo contrario), por tanto, al retornar sus padres a México, éste se volverá su lugar de destino; b) siguiendo el artículo 30 de la Constitución política de México se reconoce como mexicanos por nacimiento a los nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional, por tal motivo, el retorno es hacia el país que los reconoce como ciudadanos a pesar no haber nacido en él.

que por las funciones que tiene la Secretaría de Gobernación, y de manera puntual la que se perfila como Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración tendría que surgir de ésta una Dirección encargada de la atención a poblaciones migrantes (Dirección de Atención a Migrantes), que entre sus obligaciones y facultades sea la de convocar a todos los esfuerzos que existen en los distintos órdenes de gobierno y fuera de él (iniciativa privada y sociedad civil) para coordinar y dar seguimiento a acciones en favor de la población en retorno, tanto para aquellos que fueron retornados por la autoridad migratoria de otro país, como aquellos que lo hicieron por sus propios medios.

Por tanto, esta Dirección tendrá competencia intersectorial para la ejecución de políticas, programas y acciones hacia la migración de retorno, que contemplen los diferentes subgrupos de ésta, así como diseñe y coordine la colaboración con los gobiernos estatales e incluso municipales para la atención y seguimiento de la población migrante de retorno, en los lugares de asentamiento.

Es preciso reconocer que no es la primera vez que se reconoce esta necesidad y se plantea una propuesta como esta. En términos generales una de las intenciones medulares de la estrategia “Somos Mexicanos” impulsada por el Instituto Nacional de Migración era justo articular esfuerzos, ha sido quizá uno de los intentos mejor planteados, pero que no logró cumplir a cabalidad su cometido. No por falta de interés o disposición del propio INM, sino por las capacidades propias de la institución, con lo que, no fue capaz de involucrar a los estados y sus instituciones en el diseño y seguimiento de los objetivos planteados.

En esta lógica ya no tendremos acciones sin coordinación y con duplicidad, sino que esta dirección atraerá la facultad de coordinar el trabajo tanto a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior anclada a la Secretaría de Relaciones Exteriores, como a la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación que se encuentra en el INM, pues ambas operan con una limitada o casi nula coordinación. De esta manera, el proceso del retorno se sigue viendo como dos eventos separados y por tanto, como responsabilidad dividida en Secretarías de Estado. Para la toma de decisiones en materia de política migratoria se solicitaría el apoyo de la Unidad de Política Migratoria, así como del Consejo Nacional de Población (CONAPO) cuando la formulación de acciones específicas de política requiera

elementos de análisis sociodemográfico. Por otro lado, no obviamos considerar que es importante la representación de las entidades federativas, por lo que la Dirección encargada de esta política de atención a personas retornada deberá asegurar la participación de éstos.

Será fundamental hacer uso de los recursos, capacidades e instituciones existentes. Para poder lograr un impacto mayor en beneficio de las personas retornadas, convendrá establecer un programa continuo de formación para los municipios, privilegiando aquellos que tienen más personas retornadas. Es así que el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) podrá ser un organismo que favorezca y provea de herramientas a los municipios del país y difunda esta estrategia de coordinación, a fin de que los municipios garanticen el acceso a servicios para la población que busca re-insertarse en dichas localidades.

Hoy en día existen estados que no cuentan con legislaciones que tomen en consideración la materia, por lo que también y como base de una política de carácter integral será menester revisar y proponer la adecuación de marcos normativos estatales que integren la dimensión de retorno como una dinámica importante en los flujos migratorios y poblaciones a atender en el ejercicio de la administración pública. Por otro lado, será clave, dar un plazo perentorio para la homologación de toda la normatividad de las entidades federativas con las leyes federales en materia de migración internacional y en particular de retorno, respecto al acceso a derechos como identidad, salud, educación, trabajo, acceso a programas sociales y demás. Para ello, será clave iniciar dicho trabajo de homologación con definiciones lo más cercanas posibles y compatibles entre sí para que la política pública pueda operar desde la transversalidad.

Como acotación relevante en materia de atención a un grupo particularmente vulnerable es la atención a Niñas, Niños y Adolescentes (NNA), por lo que es fundamental enunciar la necesaria coordinación con el Sistema Nacional de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) ya que en conjunto con el DIF son los responsables primarios de promover y proteger los derechos de los NNA. Por su estructura con oficinas homólogas en los tres niveles de gobierno, el SIPINNA debe funcionar como un instrumento coordinador entre los tres niveles de gobierno y sociedad civil. No obstante, esta coordinación requiere

de recursos materiales y políticos no siempre disponibles. A nivel local, este sistema realiza un rol normativo y no tanto operativo. Su desempeño es como un ente de vigilancia y apoyo a otras instancias de gobierno incluyendo al INM. El fortalecimiento de SIPINNA en su dimensión operativa es un paso importante para la atención de la población de retorno. De manera similar, la coordinación dentro del sistema para el DIF es también un reto ya que a nivel local los DIF operan bajo condiciones muy variadas. Por ejemplo, en la práctica hace falta implementar una base de datos común para todos el Sistema DIF donde se pueda compartir informar sobre la población atendida.

En este rubro, destaca la necesidad de clarificar y operativizar en el marco legislativo correspondiente, “el interés superior de la niñez”, pues la experiencia nos ha mostrado que dicho tema queda a la interpretación de las diversas autoridades que intervienen en los procesos administrativos con niñas, niños y adolescentes migrantes, como el Sistema DIF y el INM. Siguiendo esa lógica de protección, el Estado Mexicano tendría que generar mecanismos legales para hacer frente a la separación familiar, producto del retorno forzado de padre y/o madre, con lo que el NNA es obligado a permanecer en custodia con familias asignadas por el gobierno estadounidense.

En este sentido, si bien la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGNNA) es un avance importante en cuanto a la protección de la infancia en todas sus dimensiones, es importante que se logre la armonización legislativa entre la Ley de Migración y la LGNNA de tal suerte que la aplicación del interés superior de la niñez en el proceso de retorno defina claramente cuando una persona o institución tiene que tomar decisiones que repercuten de manera específica en la vida de una persona menor de edad. Teniendo siempre como eje principal la restitución de los derechos en el menor tiempo operable de manera que puedan acceder al mayor bienestar de vida posible.

En esta lógica, la atención a la población retornada (adulta como NNA) no será parte de un programa de una institución o dependencia, por lo que se evitará la duplicidad de acciones o el trabajo aislado de las mismas, más bien, bajo una visión de protección y restitución de derechos de los connacionales, unificará acciones, muchas de las cuales ya existen de manera dispersa en toda la administración pública nacional. Será importante que

en la implementación de este esfuerzo, se cuente con fuentes de datos específicas para el análisis de retorno, de ahí la importancia de contar con una plataforma unificada de registro, atención y seguimiento de casos. En este documento hemos echado mano de una gran variedad de fuentes que aunque son complementarias, reflejan duplicidad de esfuerzos, vacíos de y falta de actualización de información, de ahí que para el análisis en el corto tiempo se requiere de una revisión de las fuentes de información sobre el tema, enriqueciendo las que existen y compaginando iniciativas.

Por tales razones, la presente propuesta busca que las acciones en materia de atención a la población retornada incluya a las diferentes Secretarías de Estado en sus tres niveles de gobierno, con una plena articulación con el sector privado y social, por tal motivo se habla de intersecretarial, multinivel e intersectorial. De manera complementaria, se podría apuntar que la política social, económica y cultural debe ampliar sus alcances institucionales, para integrar como beneficiarios a la población de retorno y los familiares que acompañan el proceso de reasentamiento en el país. Los migrantes retornados podrían integrarse a los esquemas de desarrollo regional, a partir del reconocimiento oficial de sus habilidades y destrezas para el trabajo y de formaciones educativas.

Un elemento transversal en la atención a ese grupo de población es el de la falta de información o las múltiples fuentes de información no compartida que existen en las instancias públicas. Ello adicional a que genera duplicidad de trabajo, gasto en recursos públicos, revictimiza a la persona beneficiaria de los servicios públicos. Por tal razón, es necesario contar con sistema de información único que permita identificar a las personas y sus necesidades en distintos momentos, desde su retorno al país y en los lugares de asentamiento. Para ello consideramos pertinente la creación de una plataforma digital que haga las veces de “Expediente Digital Único” (EDU). Dicha plataforma, estaría a cargo de la Dirección de Atención a Migrantes aquí propuesta.

Si bien el EDU será una herramienta clave en los puntos de internamiento fronterizos, tendrá que ser una herramienta que posibilite el acceso a Consulados, para el registro de aquellas personas que están preparando el retorno voluntario; así como a las Oficinas Estatales y Municipales de Atención a Migrantes, las cuales podrán añadir registros (por

ejemplo de población retornada por cuenta propia) y adicionarán servicios a los que las personas retornadas han accedido en los estados y municipios.

Esta plataforma, en primera instancia almacenará datos sociodemográficos, así como de la trayectoria migratoria, educativa y laboral de la persona. Esto dará pie a establecer en conjunto con la persona retornada un listado de necesidades y servicios que se requieren y que posteriormente serán satisfechos por múltiples instancias en los diferentes niveles de gobierno.

Con esta herramienta, se garantizará una base de información que ayude a cuantificar en tiempo real el número de personas que regresan, se prescinde de la duplicidad de acciones en beneficio de la población retornada, se genera un ahorro en el gasto público, se evita la revictimización, y se garantizan mecanismos de seguimiento para evaluar el impacto de las políticas públicas. La existencia de esta plataforma abona a que la persona migrante tenga una percepción de que está siendo asistido por un único sistema, de carácter integral que lo acompaña desde el extranjero hasta su comunidad. En el sistema actual, a pesar de recibir apoyo en distintos puntos, la percepción del migrante termina siendo que cada institución le brinda tan sólo un poco de ayuda, y que nadie termina de velar realmente por su integración

Tomando en consideración estos aspectos nodales, el nivel de articulación que proponemos cubrirá tres frentes que a continuación detallamos.

ANTES DEL RETORNO



Estamos claros que la atención al proceso de retorno inicia en el lugar de destino según hemos evidenciado aquí. Aunque por las razones expuestas, básicamente nos referimos a los Estados Unidos, la propuesta abarca a cualquier mexicano que resida fuera del país. Para ello es fundamental la participación de las siguientes instancias:

a) Secretaría de Relaciones Exteriores

Encargada de la representación diplomática así como del resguardo de los intereses de México y sus ciudadanos en el extranjero. En ese sentido, cobra relevancia el papel que juegan tanto la red consular como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Estas dos instancias, tendrán que garantizar la implementación de una estrategia efectiva de información para las personas de origen mexicano que radican en el extranjero, la difusión permanente de información es clave para disminuir la vulnerabilidad de las personas en caso de retornar a México. Por ello es crucial enfocarse en tópicos como regularización en el extranjero (trámites, documentación costos y posibilidades de acceder a ello en la Unión Americana), educación (mecanismos de revalidación, documentación necesaria, organización del sistema educativo mexicano), procesos migratorios (posibles detenciones, mecanismos de defensa, apelaciones, y procedimiento migratorio), educación financiera (mecanismos de ahorro, transferencia de recursos) y programas a los que tienen derecho a acceder a su regreso a México, muchos de los cuales ya forman parte del catálogo de servicios consulares.

A este respecto, una cuestión medular a considerar es que aunque esos servicios forman parte de la oferta consular, la demanda que éstos tienen por parte de la población mexicana radicada en el extranjero, de manera particular en Estados Unidos no permiten que se logre dar plena atención a todas las demandas de las personas, en parte porque varias de sus acciones están restringidas por deficiencias que no necesariamente emanan de ellos. Por ejemplo con la emisión de actas de nacimiento, si un municipio no tiene el registro digital o el acta original tiene errores, estos limitan la capacidad de resolver demandas por parte del consulado. De tal suerte que se vuelva central el fortalecimiento de instituciones de registro civil en las entidades de México para facilitar el proceso de atención consular.

Para el caso de los consulados, es de especial mención la necesidad que cuenten con actividades de defensoría pública tanto de oficio del fuero federal y del fuero común, justamente para ofrecer asesoría y seguimiento a los procesos legales de la población que está por ser retornada. Así como favorecer el vínculo y acceso a información para los familiares que se quedan. De particular atención es el apoyo legal, bajo una estrategia integral en coordinación con la Subsecretaría para América del Norte y la Dirección de Atención a Migrantes, para hacer frente a casos de separación familiar, donde padre o madre retornan de manera involuntaria y el NNA se queda en la Unión Americana por haber nacido en ese

país, bajo custodia de familias designadas por el gobierno estadounidense. Las áreas de protección en la red consular podrían fortalecerse como enlaces con múltiples instituciones y agencias en el exterior, por ejemplo vinculando oficinas de gobierno subnacional en ambos países para empoderar a las comunidades mexicanas en Estados Unidos en el acceso a documentos, servicios y oportunidades de desarrollo humano, cultural, social, económico y político.

Cierto es que la propia Secretaría de Relaciones Exteriores ya cuenta con protocolos para la atención de población retornada, sin embargo, como esbozamos a lo largo de la presente propuesta, es necesaria la coordinación y la existencia de un protocolo único y general para la recepción de migrantes retornados en general y sus familiares, en el que se contemplen las distintas poblaciones y la atención de necesidades esenciales al arribo al país. Dicho protocolo estaría a cargo de la Dirección de Atención a Migrantes de la Subsecretaría de Población y Derechos Humanos, el cual debe considerar las atribuciones de la SRE en la atención a mexicanos en el extranjero. En esta fase del retorno, es particularmente apremiante que el diseño y coordinación sea con los estados en México en la implementación de los mismos, a fin de garantizar su efectividad. Será importante que en dichos espacios, el servicio al registro de identidad se vuelva una práctica de fácil acceso y generalizada.

Finalmente, un aspecto que como SRE tendrá que operarse de manera coordinada, son las negociaciones y la vigilancia de su cumplimiento, al respecto de los puntos de internamiento o devolución de la población mexicana en Estados Unidos, así como los horarios en que estos eventos se llevan a cabo. Ello es parte de una estrategia que debe buscar generar condiciones para un retorno seguro y digno para las personas. Este punto es clave, pues implica el accionar de secretarías y dependencias que operan en el orden interno del país.

b) Oficinas en el Extranjero de los Gobiernos Estatales

Ante la cada vez más común representación de los gobiernos de los estados en el extranjero, es crucial avanzar en la articulación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y los Gobiernos estatales. Ciertamente los 32 estados del país no gozan con esa representación,

pero tendría que existir una plena definición de actividades y atribuciones de tal manera que estas oficinas se vuelvan espacios no solo de difusión de información, sino de vinculación con los consulados y de rearticulación con los estados a los que la persona va a retornar. En este marco de política el trabajo de las representaciones estatales tendrá que proveer información suficiente y particular sobre las condiciones del estado y municipios, puntos de contacto así como servicios con que cuentan.

Justamente en razón de que no existen representaciones de todos los estados en el extranjero, pero sí existe una Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), se sugiere que éstas generen puntos de enlace en el extranjero, que hagan las veces de ventanillas de atención y a su vez canalicen los servicios a las oficinas nacionales. De esta manera, se generará un ahorro para la representación de las oficinas estatales en el extranjero, pues en vez de tener 32 oficinas en ciertas ciudades del extranjero, se tendría un punto focal que distribuiría las demandas de los connacionales de acuerdo al estado de proveniencia. Ahora bien, para que esto suceda, es indispensable que la CONOFAM tenga presupuesto asignado, a fin de que cuente con una Secretaría Técnica, y por otro lado, legalmente se le dote de reconocimiento como instancia de representación estatal. De esta forma se ampliarían los servicios que son estrictamente del ámbito estatal tales como certificados de estudio local, certificados de defunción, actas de matrimonio, testamentos, derechos registrales y licencias de conducir.

Un aspecto a considerar en esta articulación de las oficinas estatales en coordinación con la Dirección de Atención a Migrantes aquí sugerida es concretar acciones para la homologación de las cartas de origen o de identidad que se emiten desde los municipios, de tal suerte que ayuntamientos como consulados mexicanos mantengan una coherencia entre requisitos, formalidades y contenido de ese documento.

DURANTE EL RETORNO (PRIMERAS 72 HORAS)



Un segundo momento que consideramos importante destacar es el que acontece justo en el ingreso al país en cualquiera de los puntos de internamiento. De aquí que consideramos que

las primeras 72 horas son cruciales para disminuir la vulnerabilidad de las y los retornados, con acciones específicas y prioritarias para poblaciones más vulnerables como quienes son expulsado por autoridades migratorias. Por ello enunciamos a las instancias cuya labor se vuelve particularmente relevante en este momento y tendrían que formar parte de este mecanismo de coordinación integral:

a) Secretaría de Gobernación - Subsecretaría de Derechos Humanos y Población

En orden de intervención, la participación del Instituto Nacional de Migración (INM) como encargado de la gestión de flujos migratorios lleva prioridad, en el sentido de ser la instancia encargada de recibir a la población en retorno y responsable de la emisión de la constancia de repatriación.

Un elemento clave documentado tanto en entrevistas, reuniones y trabajo de campo, fue el de la dificultad que tienen las instancias de los tres niveles de gobierno para tener acceso a la información generada por otra de las dependencias e instancias que ya brindaron servicios a las personas retornadas. Es por ello, que en el marco de esta propuesta, consideramos importante la creación de un “Expediente Digital Único” (EDU).

Como hemos visto, la carencia de un documento oficial de identidad de muchos mexicanos retornados, se vuelve una limitante importante para su reinserción y su acceso a diversos servicios y programas específicos de gobierno. Es importante que la SEGOB logre que el derecho a la identidad se garantice de la forma menos burocrática posible, pues ese derecho es la puerta de acceso al goce de muchos otros derechos.

La experiencia ha demostrado que estos problemas se pueden resolver a partir de mecanismos eficientes de coordinación con los gobiernos estatales y el Registro Nacional de Población (RENAPO), partiendo del acceso electrónico a los registros civiles de forma tal que se puede autenticar de manera directa la nacionalidad mexicana de la persona y se le pueda dotar de un documento oficial de identidad en el mismo lugar de recepción en México. Por otro lado, para que esta medida surta efecto, es indispensable consolidar esfuerzos para transitar a un gobierno digital (iniciado con el portal para la impresión de actas de nacimiento vía internet de manera gratuita). Además se debe incentivar una coordinación con los

registros civiles a nivel municipal y estatal a fin de garantizar que estos puedan tener actualizadas y digitalizadas la totalidad de las actas de nacimiento, para que con ello puedan ser consultadas e impresas desde el portal de manera electrónica.

Por ello, en articulación con el INM, RENAPO facilitará la emisión de un documento único de identidad, que en este caso consideramos no se busca crear un documento nuevo, más bien se busca robustecer la Clave Única de Registro de Población (CURP). Para fortalecer la propuesta es necesario que desde la Ley de Migración se generen los mecanismos necesarios para que se puede homologar, garantizar y hacer efectivo a todos los mexicanos retornados, su derecho a la identidad de manera inmediata en los lugares destinados a la recepción de deportados y a la atención en primera instancia de los migrantes retornados por medios propios.

Para que el esfuerzo tenga mayor impacto desde el Consejo Nacional de Población debe realizarse una campaña masiva para fomentar su expedición y uso como documento de identificación en todas las instituciones públicas y privadas. A fin de fortalecer y dotar de consistencia este documento será necesario añadirle fotografía. Es deseable en el mediano y largo plazo visualizar la posibilidad de que contenga datos biométricos.

En el caso de la población de NNA que nacieron en el extranjero de padres mexicanos se requiere de una atención especializada en relación al derecho constitucional a la nacionalidad mexicana, el cual en la práctica está siendo obstaculizado por los requisitos para certificarlo ante un registro civil en México. En este sentido, la nacionalidad mexicana, o doble ciudadanía, tendrá que facilitarse con un mecanismo eficaz de acreditación que en la actualidad se realiza mediante una inserción, reinscripción o registro del acta extranjera, lo que ocurren mediante la red consultar o en un registro civil en México. La acreditación que se realice en el extranjero tendrá que tener validez en México sin requerir un nuevo registro. De la misma manera, dentro de esta propuesta que busca priorizar las necesidades de la niñez estadounidense de origen mexicano afectada por el fenómeno de retorno y que requiere de acceder a su derecho de identidad en México, se recomienda que el registro civil elimine los requisitos de apostilla y traducción por perito oficial mediante otros medios de verificación de la nacionalidad estadounidense. Estas rutas alternativas para la acreditación de la

nacionalidad mexicana tendrán estar disponibles tanto en los registros civiles estatales como en los municipales, dentro del esquema de coordinación multinivel y multisectorial previamente mencionado. Este tipo de programas tendrá que apegarse al principio de la gratuidad estipulado en el artículo 4 constitucional.

Un aspecto relevante a considerar es que no toda la población residente en el extranjero posee documentos que permitan acreditar su identidad. Por ello, será obligación del Consejo Nacional de Población ampliar la cartilla de documentos expedidos en el extranjero que pueden servir para tal fin. Contando con ese documento, en los puntos de internamiento el INM podrá coadyuvar en su impresión y entrega a las personas retornadas.

De tal suerte que los sistemas de registro operados por las autoridades migratorias de México deberían identificar también los casos de los migrantes retornados por sus propios medios a fin de añadirlos al Expediente Digital Único para retornados, que hará las veces de constancia de “retorno” y con ello posteriormente se facilite el acceso a otros programas de carácter social.

Posteriormente será obligación del INM favorecer la comunicación telefónica con los familiares de las personas que así lo requieran, dotar de ayuda humanitaria (alimento y agua) y ofrecer la canalización a albergues públicos y privados en espera del regreso a los lugares de destino, los cuales no necesariamente tendrán que ser los del origen de las personas. A fin de que este mecanismo funcione será necesaria la asignación de recursos para apoyar con traslados terrestres o aéreos según el grado de vulnerabilidad de las personas (privilegiando adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y enfermos de salud mental). A este respecto y con la evidencia de la existencia de duplicidad de apoyos para traslado, es importante que la federación, mediante una instancia designada por la Dirección de Atención a Migrantes aquí propuesta se encargue del costo del traslado desde el punto de internamiento hasta la ciudad de la persona que va a retornar. Si fuera el caso que no existieran mecanismos de acceso directo a la localidad de destino, la federación acercaría a la persona a una ciudad para realizar el enlace y previo acuerdo, el Estado de recepción se encargará del coste del traslado desde esa ciudad hasta la localidad que se requiera.

Finalmente, la entidad receptora de la población, tendrá que ofrecer información sobre Oficinas Estatales de Atención a Migrantes que en su espacio geográfico coordinen acciones en beneficio de esta población a partir del registro realizado en el EDU.

b) Poder Legislativo Federal

Garantizar la asignación de recursos en el presupuesto de Egresos de la Federación para municipios fronterizos que atienden el retorno de la población migrante en el periodo referido. Asimismo será clave pensar en que las legislaciones de carácter federal aplicables a la materia reflejen un modelo nacional descentralizado con facultades explícitas para estados y municipios.

c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Garantizar la transferencia de recursos a municipios fronterizos que reciben población migrante retornada, a fin de que se les brinde asistencia básica durante las primeras 72 horas de que ésta ingresó al país.

d) Secretaría de Relaciones Exteriores

En coordinación con el Sistema Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes generar un protocolo de búsqueda de NNA en EUA cuyos padres han sido retornados.

e) Gobiernos Estatales

En este momento del proceso de retorno, su labor consiste en el monitoreo de personas oriundas de sus estados que se encuentren en la frontera y deseen regresar a su entidad. Es particularmente importante la coordinación con la Procuraduría de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes para garantizar medidas de protección inmediatas, así como la localización y establecimiento de contacto con familiares de estas personas menores de edad.

Un aspecto importante que tendrán que realizar los estados, es el relativo a temas civiles, concretamente en lo referido a los mecanismos para la expedición de documentos de identidad o la cancelación del doble registro de identidad, que sean facilitados mediante vía administrativa y que se pueda realizar fuera del municipio de registro. Desde la Coordinación Federal se deberá incentivar un protocolo base para la atención de estos asuntos.

DURANTE EL RETORNO (DESPUÉS DE 72 HORAS Y HASTA UN AÑO)

— ∞ —

El retorno a localidades mexicanas supone el inicio de una serie de retos que hemos anunciado en este documento. El estado y de manera particular el municipio, es el espacio en el que las personas requieren servicios y acceso a satisfactores que garantizarán o no su reinserción en el país. De esta manera, la articulación que debe darse entre las entidades de gobierno tendría que cubrir los siguientes aspectos:

a) Poder Legislativo

Garantizar etiquetamiento de fondos suficientes, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la atención directa en las fases que hemos referido aquí, de manera puntual para fortalecer la labor de primera atención en los estados y posteriormente para fortalecer el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) para garantizar que contenga partidas destinadas a la reinserción de la población retornada.

A este respecto es indispensable considerar la creación de fondos compensatorios para los gobiernos locales que atienden migrantes que son retornados por las autoridades de otro país. Recomponer la distribución del Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) integrando un recurso adicional para esos Estados. La distribución actual del FAM favorece a los Estados de origen de la migración como Guerrero y Michoacán permitiendo la inversión de estos recursos en proyectos de reinserción social y laboral. Mientras que los Estados de origen con dinámicas migratorias más complejas y robustas que incluyen recepción y tránsito de personas migrantes invierten gran parte de sus recursos en el tránsito y recepción de personas agotando sus recursos para proyectos de (re) inserción de la población migrante de origen. Los Estados más afectados son los que cuentan con poca población migrante de origen, pero fungen como un punto estratégico en el tránsito como es Tamaulipas; y otros como Chihuahua, que tiene puntos de recepción de retornados por las autoridades de Estados Unidos y los recursos que recibe del FAM los destina casi en su totalidad a pagar transporte de personas repatriadas a sus lugares de origen fuera de Chihuahua.

Por otro lado, particularmente para atender el ámbito educativo será importante la armonización e legislaciones, concretamente Ley de Migración y Ley de Educación con el fin

de que se garantice el acceso a educación básica obligatoria a toda la población migrante y extranjera en territorio nacional.

b) Secretaría de Hacienda, Secretaría de Bienestar (antes Desarrollo Social) y Secretaría de Economía

Garantizar que los recursos del Fondo de Apoyo a Migrantes lleguen a las personas beneficiarias de dicho fondo y se implementen de manera transparente por parte de los estados. La asignación no puede darse de manera discrecional. El reparto de recursos a nivel federal para los estados debe asignarse en base a la cantidad de población que retorna a cada estado y a los municipios fronterizos que reciben a la población retornada. Así como orientar a los estados para que redistribuyan los recursos públicos destinados a la atención de la población de interés a procesos de inserción y reintegración en las sociedades donde residirán.

Tendrán que diseñar de manera conjunta planes y estrategias de desarrollo económico regional y local que faciliten la integración y reinserción laboral formal de la población retornada.

Es necesario además, la ampliación en la norma de los beneficios de la importación por menaje de casa para los migrantes retornados, de tal suerte que sin dificultades aduanales puedan traer a México sus pertenencias.

c) Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Bajo el esquema del Servicio Nacional de empleo cuenta con un programa denominado Repatriados Trabajando que ofrece apoyo en primera instancia para el transporte a las localidades de las personas retornadas, así como orientación laboral. Es importante evitar la duplicidad de esfuerzos, y centrarlo en una sola dependencia, nos referimos al apoyo para transporte. Por otro lado, en una actividad que atañe directamente a esta Secretaría conviene revisar las reglas de operación de la iniciativa, a fin de que el límite de 15 días para acceder al beneficio económico para la búsqueda de empleo, se extienda hasta que las personas accedan a los documentos que se les pide para su búsqueda de empleo.

La coordinación entre federación, estados y municipios también se debe reflejar en los proyectos de empleo para migrantes de retorno. Por lo que, la plataforma del Expediente Digital Único debe poder ser alimentada por enlaces municipales que identifiquen áreas de oportunidad laboral estratégicas que den empleo a migrantes de retorno, aprovechando sus habilidades adquiridas en el extranjero, adquiriendo nuevas habilidades que les facilite acceder a la demanda laboral local y que detonen el desarrollo económico de su comunidad.

d) Secretaría de Educación

Tanto en el nivel federal como con sus contrapartes estatales es importante generar, difundir y evaluar los procesos de reconocimiento oficial de estudios mediante la revalidación y acreditación para las personas que hayan estudiado en el extranjero. Se propone la posibilidad de que en centros de enseñanza se genere una acreditación que garantice la especialización de la persona, sobre todo en los casos en que la persona no cuenta con la documentación referida al ámbito de su desempeño laboral.

Igualmente tanto en el nivel federal como en el estatal es importante un programa de capacitación permanente a docentes de los niveles básicos, para favorecer la comprensión del fenómeno migratorio y que los funcionarios sean sensibles a las necesidades de su alumnado, así como que potencien las habilidades adquiridas en el extranjero para contribuir a la construcción del proceso enseñanza-aprendizaje del sector escolar. Esta medida debe acompañarse de la revalidación de estudios, pero ante todo, del reconocimiento y aceptación de documentos escolares extranjeros sin revalidar dentro del sistema educativo nacional como lo hacen algunas instituciones educativas por lo que tendrá que apegarse al marco normativo actual en materia educativa que ayude a responder tal necesidad de manera eficiente, sin que eso signifique la limitación del acceso al derecho de asistir a la escuela.

De manera puntual, es necesario considerar el impartir la materia de español en nivel secundaria y bachillerato (en sus distintas modalidades: presencial, abierta, semiescolarizada) para que pueda ser impartida a las personas migrantes en retorno que lo necesiten. Tal y como constatamos en el trabajo de campo, en el caso de jóvenes retornados, a pesar de que puedan comunicarse en español, por ser la lengua de sus padres, carecen de

una formación integral en el dominio del idioma, de ahí la importancia de ofrecer herramientas para la nivelación.

e) Secretaría de Salud

Es indispensable desarrollar programas enfocados a migrantes de retorno y sus familias, de tal suerte que obtengan los servicios de la cobertura básica universal de salud que se provee a través del Seguro Popular. Esta cobertura debe incluir atención psicológica y terapias de acompañamiento en el duelo del retorno en los lugares donde terminen radicando, sobre todo cuando no ha sido un proceso deseado por las/los migrante o sus familiares.

f) Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

En un contexto donde el retorno, sobre todo el que se efectúa por de manera involuntaria mediante la puesta a disposición por parte de autoridades extranjeras, es crucial una campaña masiva que contribuya desmitificar supuestos, prejuicios y valoraciones negativas sobre las personas retornadas, en especial varios estigmas hacia la población retornada en ciudades fronterizas y del interior del país. Asimismo, es necesario que dicha campaña tome en cuenta a funcionarios de las dependencias que trabajan directamente con población migrante.

g) Gobierno Estatal

A través de sus oficinas de atención a migrantes deben garantizar la recepción primera de la población retornada. Apoyar en la comunicación con sus familiares a las personas retornadas que recién llegan al estado. Así como apoyo para transporte a fin de que se establezcan en el lugar que consideren pertinente, esto deberá manejarse con independencia del apoyo federal para que lleguen a sus estados.

Esta atención primaria tendrá como punto de partida el Expediente Digital Único en el que ya vendrán enunciadas algunas de las necesidades expresadas por la persona retornada en el punto de internamiento. Durante su recepción será importante fortalecer los sistemas de atención humanitaria estatal para estos perfiles y en su defecto coordinarse con organizaciones de la sociedad civil para para referir casos particulares. Asimismo, en

colaboración con los municipios, los gobiernos estatales organizarán un modelo de atención integral que pueda atender a una población heterogénea con diferentes niveles de vulnerabilidad. De tal suerte que no se existan ambigüedades ni disparidades en los servicios ofrecidos a esta población.

La experiencia desde lo municipal, ha mostrado la existencia de esfuerzos que incluyen metodologías de atención con un tinte local, las cuales tienen el desafío de no poder contar con información suficiente sobre temas o necesidades que atañen a la atención directa de la persona, como datos de familiares para buscar apoyo, antecedentes en materia de adicciones, enfermedades degenerativas, etc. De tal suerte que contando con el Expediente Digital Único se podría abatir en gran medida ese rezago en materia de información a fin de hacer más eficiente y eficaz los servicios brindados.

Un tema no menos importante es garantizar acciones que rebasen la necesaria ayuda humanitaria de recepción (es decir, los primeros días). Habrá que generar infraestructura para que aquellas personas que no tienen familiares que les reciba, espacios en albergues y no tengan una propiedad, puedan acceder a una vivienda u espacio por un periodo razonable (mínimo 3 meses) mientras generan condiciones para hacerse de un espacio propio.

Tocará a las oficinas estatales crear una política y acciones que operen de manera transversal en los municipios, de tal suerte que se pueda hacer frente a los retos y necesidades que van presentando las personas recién llegadas a estos lugares. En este tenor, la política estatal tendrá que garantizar que el acceso a servicios universales no se condicione a la portación de un documento de identidad, como en el caso de salud o educación. Por lo que, una primera tarea será asegurar que las personas cuenten con documentos que las identifiquen, desde esa perspectiva, las leyes estatales podrían validar las matrículas consulares como documentos de identificación. Adicionalmente, y en consonancia con la propuesta conviene que los estados generen mecanismos ciudadanos como Consejos Consultivos que aglutinen a organizaciones de sociedad civil, sector empresarial, academia y a las mismas personas migrantes retornadas para garantizar la integralidad de la perspectiva.

Se brindará asesoría y acompañamiento en varios de estos, como la expedición del acta de nacimiento, cancelación dobles registros, acercamiento a las Oficinas de Relaciones

exteriores Locales para la expedición de pasaportes, orientación para el cobro del dinero que las personas dejaron en Estados Unidos, recuperación de sus pertenencias. Para el caso de la obtención de actas de nacimiento, es clave recuperar el principio de gratuidad estipulado en el artículo 4º constitucional, que aunque se puede entender en sentido estricto como una garantía que se cumple con la emisión del primer documento emitido en nombre de la persona, para el caso de las personas repatriadas en muchas ocasiones su necesidad y la falta de una fuente de empleo en ese momento le impedirían hacer el pago de derechos, por económico que aparentemente sea.

En el plano del registro de identidad será importante la labor de los estados el apoyar a acreditar que las personas estuvieron en Estados Unidos. Existen experiencias estatales de emisión de tarjetas provisionales con las que se da constancia que una persona es quien refiere pues demostró ante esa oficina la constancia de deportación, con lo cual se le expidió ese documento provisional a nivel estado para acceder a programas. No perdamos de vista que la apuesta es a que el CURP se vuelva un documento clave en la gestión de trámites, acceso a servicios y reconocimiento de identidad a nivel nacional. Medidas como la de la acreditación temporal serán pertinentes en un periodo razonable para que el CURP sea un documento fortificado, reconocido y usado.

En el plano laboral, convendrá que los municipios, mediante instancias existentes en sus respectivas Secretarías del Trabajo y Educación, generen y difundan mecanismos para certificar los saberes que la población en retorno posee, de tal suerte que les facilite el acceso al sector formal, con las prestaciones que marca la Ley. A fin de potenciar el uso de las habilidades adquiridas en el extranjero, en articulación con la Secretaría de Educación generará los mecanismos necesarios para certificar el conocimiento emanado de la experiencia profesional, buscando que dicha certificación sea más exitosa, se podrían buscar mecanismos de compensación salarial durante el primer mes de estudios para la certificación, a fin de garantizar plena dedicación a dicho programa.

Asimismo estas oficinas estatales, desplegarán coordinación con los municipios para promocionar y favorecer la articulación con otras dependencias de los diferentes niveles, siempre de acuerdo a las necesidades de las personas. Sin duplicar esfuerzos, ni pasar por

alto a la administración municipal, parte importante de la tarea de las oficinas estatales será la de monitorear los servicios que tanto el estado como el municipio ofrecen o dejan de ofrecer para la población retornada.

h) Congresos Locales

A partir de los 9 casos estudiados, hacemos constar la existencia de elementos comunes que tienen que ver con la promoción, respeto, protección, garantía de los derechos humanos de las personas migrantes. No obstante, las definiciones, reglamentos e instituciones varían en la manera que abordan el fenómeno. De ahí que sea crucial que de los estados establezcan en sus legislaciones locales, primeramente armonizaciones relativas en materia migratoria, con énfasis en la atención a esta población, dotando a sus instancias de presupuesto propio e infraestructura. Es fundamental que en este marco, se promueva la transversalidad de la atención con otras dependencias del nivel estatal, imitando el modelo nacional.

i) Gobierno Municipal

Una vez identificada la población en retorno que se asienta en sus municipios, la función de este nivel de gobierno será la de promover, asesorar y apoyar en la gestión del Fondo de Apoyo a Migrantes. Brindarán orientación, canalización y en algunos casos acompañamiento a secretarías encargadas del Desarrollo Social, Educación, Salud, Trabajo, Hacienda. A fin de combatir el prejuicio y formas de discriminación que padecen las personas retornadas en los municipios en los que se insertan, será importante crear, con el apoyo de recursos humanos existentes, espacios que fomenten la cohesión social, el intercambio de ideas y el trabajo en la comunidad, por ejemplo: clubes de conversación, ferias de empleo, programas de promoción y difusión del municipio, actividades culturales, deportivas.

Son los espacios municipales en dónde se tendrá que apoyar en la gestión y trámite de la credencial para votar, habrá que facilitar el acceso a las personas retornadas a las oficinas del Instituto Nacional Electoral (incluyendo reconocer, en todos los niveles, el INE expedido en el extranjero).

Son también las autoridades municipales, especialmente aquellas que tienen policías o cuerpos de seguridad pública local interactuando continuamente con población retornada

o migrantes internacionales, las que tienen que generar mecanismos de investigación y sanción a funcionarios que comenten abusos de poder y extorsiones sistemáticas a la población retornada, basados en la falta de documentación o en el desconocimiento de la normatividad del país y del municipio en concreto.

A fin de que estas propuestas operen, es nodal que el municipio designe un punto focal de atención a población retornada, para que haga las veces de asesor y acompañante en el proceso de inserción a la municipalidad y a través de esta figura se garantice el acceso a derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Dicho punto focal irá nutriendo el Expediente Digital Único de tal suerte que en el mediano y largo plazo esos registros puedan dar cuenta de la eficacia en las acciones de atención, así como en el impacto en la reinserción de la persona retornada.

Será tarea de los municipios, con apoyo del gobierno estatal terminar la digitalización y formalizar convenios para el acceso a actas de nacimiento en cualquier punto del país o incluso en el extranjero. Es importante que las actas de nacimiento no tengan caducidad, en algunos estados se ha impuesto con fines recaudatorios una temporalidad al documento, con lo que se genera exclusión de derecho.

Una actividad no menos importante, pero que tendría que consideramos necesaria para la atención integral que pretendemos es la atención a la salud física y mental de las personas en retorno. Para la primera de ellas, es necesario que la oficina o persona designada para el acompañamiento en lo municipal, asista a las personas retornadas para que se afilien al Seguro Popular. Por otro lado, desde el gobierno estatal y en colaboración con los municipios tendrá que crearse una ruta de atención con perspectiva psicosocial, desde donde se ofrezcan un servicio que ayude a atender el impacto emocional que tiene un suceso como el retorno. Esta labor tendría que estar a cargo de la Secretaría de Salud de los estados o en su defecto del Sistema DIF estatal o municipal.

FRENTE A UN ESCENARIO DE RETORNO MASIVO



Ahora bien, como enunciamos anteriormente, esta propuesta parte de una estimación en la que consideramos que hay condiciones para dialogar, planear y empezar a implementar acciones en un contexto de migración de retorno como en el que nos encontramos. Sin embargo, tal y como vimos en los escenarios provistos por la dimensión sociodemográfica, en el caso de darse un retorno masivo extraordinario de población mexicana tendría que existir un plan de acción, para el cual la Dirección de Atención a Migrantes aquí propuesta debería gestionar su diseño. De presentarse ese escenario masivo, la atención gubernamental tendrá que tomar medidas emergentes, para las cuales gran parte del modelo aquí esbozado, en el supuesto de estarse implementando, podrían ya operar. Ciertamente serán necesarias acciones adicionales, que contemplen una coordinación emergente en la que se visualicen instancias como Protección Civil Federal y Grupos Beta para la puesta en marcha de albergues provisionales en la frontera, brigadas de salud, reforzamiento de módulos para expedición de documentos de identificación, liberación de un fondo para contingencias que llegue a los municipios por donde estas personas son recibidas y en los cuales llegarán, garantizando recursos para la atención inmediata como para prever temas relativos a la inserción temprana en las localidades, concretamente para la vivienda y el desempleo.

