

## LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA Y LOS MIGRANTES DE RETORNO

AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ\*

La guerra contra el crimen organizado en México y la igualmente ardua (aunque menos letal) lucha contra la recesión crónica en Estados Unidos han mandado a segundo término un conjunto de temas vitales para el futuro de ambas sociedades. En efecto, los ciclos económicos y el curso de las cosas desde 1994, para parafrasear al poeta, nos alejaron del cielo para hacernos tocar el polvo. Si por lo menos los temas fueran los mismos en ambos lados de la frontera, tal vez Estados Unidos hubiera hecho algo real y significativo contra el consumo de drogas y el tráfico de armas, o México hubiera hecho algo real y significativo para crecer como crece la mayor parte de América Latina. Pero ambos países están atascados en temas que afectan su sobrevivencia y permean la vida política sin que, al atacarlos, los ciudadanos tengamos certeza de que se construye un mejor país. Y decir que temas vitales para el futuro y el bienestar de América del Norte pasan a segundo término tal vez sea un eufemismo. Ante estos dos problemas, el segundo término de hoy corre muy distante del primero. Aunque el resto de las funciones públicas se mantiene, y hay que reconocer avances logrados, hoy el conjunto de la política pública ha sido profundamente afectado por estas dos luchas, y la institucionalidad ha sufrido.

Entre los olvidados de estas dos guerras hay un grupo importante de mexicanos: los que retornan de Estados Unidos. Desde que hay emigración, una proporción significativa de quienes parten vuelve a México a vivir o trabajar en algún momento. Esta población ha sido variable y ha sido vista y recibida de diferentes maneras en México. Sin embargo, a partir del reforzamiento de la patrulla fronteriza que se acelera en 1987, las operaciones fronterizas que surgen en 1993, la más reciente estrategia puesta en práctica a partir de

\* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

la llegada al poder del presidente Barack Obama, y el desplome de la construcción y la profunda crisis económica de Estados Unidos, el retorno ha cobrado un nuevo sentido. Este trabajo analiza las características de este grupo social para derivar, de ese análisis, conclusiones respecto de las acciones administrativas y políticas necesarias. Afirma que la población migrante de retorno de los últimos años es particularmente vulnerable; que con frecuencia tiene prohibido so pena de cárcel regresar a Estados Unidos, por lo cual conviene aplicar medidas que la estimulen a permanecer en México; que, como ciudadanos mexicanos, deben tener acceso a un conjunto de servicios públicos y programas sociales; que su reincorporación social y económica es un asunto relevante para la política pública y que, aunque no es sensato esperar cooperación del gobierno de Estados Unidos, sí es necesario exigir el respeto de las leyes internacionales, de las vigentes en Estados Unidos y de los acuerdos vigentes de repatriación, así como mejorar sustancialmente la información y el apoyo que reciben los deportados a su llegada al país.

En este texto se revisa únicamente el retorno de los migrantes a México en la actualidad y su capacidad de incorporarse a programas sociales, por lo que no se abordan otros temas importantes.

#### “LAISSEZ PARTIR”

El cambio necesario en la actitud y las políticas con que se recibe a los mexicanos retornados de Estados Unidos,<sup>1</sup> en opinión de este autor, es parte de un imprescindible cambio mayor de las actitudes y las políticas mexicanas ante la emigración indocumentada hacia Estados Unidos. El autor ha propuesto que el principal objetivo de la política pública mexicana respecto de la emigración debe ser que disminuya (Escobar, 2009). Si bien es posible que la situación no lo reclamara urgentemente en el pasado, era a todas luces lo correcto, dado que el resultado de una política de no intervención ha sido que hoy enfrentemos un flujo anual de cientos de miles de expulsados y deportados. La política mexicana de no intervenir ante la emigración indocumentada ha sido una política pública, aunque se manifieste por omisión. Los gobiernos sucesivos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox sin duda buscaron un acercamiento con los mexicanos en Estados Unidos y con el gobierno de ese país para conseguir mejoras políticas, legales y procedimentales. Pero en ningún momento se ha pensado seriamente en aplicar

<sup>1</sup> Y a sus hijos, que también son mexicanos, pero que con frecuencia no cuentan con los documentos probatorios.

una política que modifique el flujo demográfico. Esta política por omisión (que podríamos llamar *laissez partir*) ha significado que el gobierno sabe que cientos de miles se van sin documentos, y emite, en todo caso, señas, panfletos y advertencias mediáticas sobre los peligros que se enfrentan, pero no hace nada de sustancia por impedir/disminuir la emigración. Esta política se ha sustentado en dos factores, uno interno y otro externo. El interno básicamente tiene que ver con que, a partir de 1982, la economía mexicana ha enfrentado un conjunto de crisis que la población misma aminora gracias a sus ingresos de Estados Unidos. Ha sido mucho más sencillo permitir que las personas solucionen sus problemas de subsistencia, ahorro o inversión familiar por medio de la emigración que crear empleos seguros y dignos en México. Además, las dos economías se comportaron de manera anticíclica hasta el año 1996. Las buenas épocas de Estados Unidos aminoraban las crisis mexicanas y viceversa.

El externo tiene que ver con la patente contradicción en la política real de inmigración de Estados Unidos hasta 2007. Esta política básicamente significaba que se hacía algún esfuerzo por detener a los inmigrantes indocumentados en la frontera pero que éstos, una vez salvado ese obstáculo, tenían gran libertad para vivir y trabajar en Estados Unidos. Los patrones prácticamente nunca enfrentaron multas, menos aun la cárcel. La fracción de los trabajadores que era expulsada era mínima. Los trabajadores tenían que vivir en las sombras, pero su riesgo de deportación era muy bajo, y de hecho tenían acceso a condiciones de vida prácticamente iguales a las de los residentes autorizados. La actitud del gobierno mexicano se basaba en el hecho de que de ninguna manera era patente que en Estados Unidos existiera una política coherente de rechazo a los migrantes indocumentados. Sus condiciones de vida y trabajo eran definitivamente vulnerables e inferiores a las de los residentes autorizados, pero eran tolerados, y su falta, desde un punto de vista legal, se consideraba una infracción administrativa, no un delito. Ser aprehendido o repatriado no tenía consecuencias. Y se señalaba con razón el hecho de que había desequilibrios intencionales: vigilancia fronteriza de vanguardia, pero considerable retraso tecnológico en la verificación de identidad en el sitio de trabajo; repatriación o deportación de indocumentados, pero ninguna pena real a los patrones. Una política, en suma, que buscaba que se mantuviera el flujo de trabajadores indocumentados, pero aparentando lo opuesto.

Los dos factores que respaldaban la política de facto de México ante la emigración hacia Estados Unidos fueron cambiando poco a poco, en ocasiones con anuncios espectaculares y a veces en total silencio. Pero el producto de esta acumulación es un cambio radical. En primer lugar, con la migración indocumentada su ingreso Estados Unidos el riesgo, la vulne-

rabilidad y el deterioro de los empleos han llegado a tal punto que es muy probable que la persona sea secuestrada, violada o violentada, aprehendida, encarcelada y, meses después, repatriada con una amenaza de cárcel si vuelve a intentar su ingreso a Estados Unidos. En esta nueva situación, la población *ya no* está resolviendo su subsistencia por este medio. Está poniendo en riesgo su vida, la subsistencia de su familia, la posibilidad posterior de encontrar un empleo digno (al tener antecedentes penales),<sup>2</sup> y una relación conflictiva con la ciudadanía, y no sólo en Estados Unidos. Un Estado que actúa como si esto fuera intrascendente no toma en consideración el bienestar de sus ciudadanos.

En segundo lugar, los cambios graduales en la política inmigratoria *de facto* de Estados Unidos, acumulados, dan como consecuencia una nueva situación: la criminalización consistente y coherente de la inmigración no autorizada. Es cierto que la política de inmigración sigue favoreciendo a los patrones. Aunque ha crecido la cantidad de multas por violaciones a las leyes de inmigración, hay un sistema en funcionamiento que les permite evadir todo castigo si toman algunas medidas y aplican sistemas de verificación de identidad. Pero ya no se puede decir que sólo se “finge” detener a los inmigrantes o impedirles vivir en Estados Unidos. Tanto en el nivel federal como por medio de actas legislativas, estatales y locales, los inmigrantes no autorizados reciben hoy trato de delincuentes. La nueva política inmigratoria *de facto* estadounidense es coherente: si ellos están dispuestos a vivir allá, es bajo condiciones inaceptables aun para ellos hace cuatro años. Aunque así lo decidan, su riesgo de deportación o de encarcelamiento se ha disparado. Y ahora el riesgo no disminuye con los años. Se incrementa.

No tomar medidas ante el flujo indocumentado, cuando la práctica criminalizante de la inmigración se ha vuelto consistente en Estados Unidos, coloca a México en una extraña posición de indiferencia ante el quebranto, por sus ciudadanos, de las leyes de nuestro principal vecino y socio. La omisión también obliga a México a asumir ciertas consecuencias de la violación de esas leyes. Pero más que nada, como argumenté en el pasado, la omisión creó una población rehén que debilita la posición de mercado de los recién migrados y debilita a México en su relación con Estados Unidos.

#### MÉXICO ANTE LAS DEPORTACIONES: ANTECEDENTES

Durante décadas hubo una relación tirante entre el gobierno mexicano y la población de origen mexicano de Estados Unidos. Esa mala relación tuvo

<sup>2</sup> Es conveniente prever que los sistemas de registro de delincuentes de Estados Unidos y México se van a articular en el futuro cercano.

varias causas, entre ellas el hecho de que la diáspora mexicana, en ciertas épocas, se formó con personas que vivieron guerras internas o represión gubernamental y huyeron del país. Otra causa, más pertinente para este trabajo, es la ambigua y a veces contradictoria actitud del gobierno mexicano ante las llamadas repatriaciones de mexicanos desde Estados Unidos (Ayón, 2006).

A partir de 1929, el desempleo creciente en Estados Unidos motivó un conjunto de repatriaciones a México (Alanís, 2007). Se estima que a lo largo de los siguientes diez años se “repatriaron” a México aproximadamente 400 mil personas, entre mexicanos y estadounidenses de origen mexicano. Las repatriaciones ocurrieron de muchas maneras y el gobierno mexicano participó activamente en algunas y no en otras. Entre otras cosas, una de las acciones visibles del gobierno consistió en la creación de colonias agrícolas en el norte del país, que fueron efectivamente colonizadas por estos migrantes retornados. El gobierno mexicano también colaboró con el estadounidense y con los de algunos estados para facilitar las repatriaciones, a pesar de que muchas de ellas fueron forzadas y de que algunas ocurrieron a pesar de que los mexicanos que fueron víctimas de las mismas eran ciudadanos o residentes autorizados de Estados Unidos. Se formularon políticas y criterios para invitar a mexicanos residentes en aquel país a repatriarse voluntariamente a México. Sin, embargo, como señala Alanís, estas políticas y criterios eran contradictorios, ya que, por ejemplo, se indicaba que sólo se repatriaría a quienes tuvieran capacidades, oficios o profesiones valiosos para el desarrollo de México, pero en la práctica esas personas normalmente no habían perdido su empleo y por lo tanto no solicitaban ser repatriados. Pero tampoco queda claro que fueran repatriados quienes habían perdido el empleo. Más bien sucedía lo contrario.

Se afirmaba que los repatriados recibirían apoyo para reinstalarse productivamente en México. En la práctica, salvo las mencionadas colonias agrícolas, que por otra parte fueron escasas, los retornados recibieron poco apoyo gubernamental. Los gobiernos locales mexicanos y los diarios de la frontera norte en Tamaulipas no veían con buenos ojos las repatriaciones. La economía mexicana se había contagiado de la depresión estadounidense, aunque a partir de 1934 retomó el crecimiento. Primero se opusieron a las mismas, pero posteriormente tendieron a señalar que, en todo caso, si se iba a recibir a estos mexicanos repatriados debía ofrecérseles lo mismo o más que el apoyo que recibían los refugiados españoles, que estaban llegando en la misma época. Estos repatriados eran ciudadanos mexicanos, no “comunistas extranjeros” que “robaran” empleo a los mexicanos. Es interesante constatar que las repatriaciones de Estados Unidos continuaron mucho más allá del fin de la depresión, como lo es saber que esta época tuvo

su fin hacia 1939-1940, cuando el gobierno mexicano negoció con los estados de California y Texas que disminuyeran. La tesis de Alanís es que, en esta época, la actitud y la práctica verdaderas del gobierno mexicano ante las repatriaciones consistieron en favorecer que los mexicanos “se quedaran allá”, aunque el gobierno tuvo que hacer lo necesario para que no se dijera que no se hacía nada, sobre todo porque se mostró una gran hospitalidad hacia los refugiados españoles. En suma, la participación del gobierno mexicano en las deportaciones de la década de 1930, así como la escasa provisión de medios de trabajo a los deportados llevaron a una relación tensa y distante entre la diáspora y el gobierno que se extendió por lo menos hasta la década de 1970.

En cada periodo las circunstancias son específicas, como lo son las respuestas mexicanas. Cuando concluye el Programa Bracero en 1964, surge en México el programa que crea la industria maquiladora. Su intención inicial era emplear a los cientos de miles de mexicanos que ya no tendrían la opción de trabajar temporalmente en Estados Unidos. Este diseño y esta intención iniciales explican que, por lo menos durante sus primeros 15 años, se haya prestado mínima atención al tema de los empleos maquiladores como posible motor del desarrollo exportador. Su razón de ser era más simple. Tal vez no cumplió con su fin porque durante sus primeros 15 a 20 años empleó sobre todo mujeres semicalificadas en la industria de la costura y del ensamble ligero: un perfil sustancialmente distinto del bracero típico. Pero sí cumplió en tanto que proporcionó abundante empleo manufacturero en una región del país donde el mismo había tenido muy escaso desarrollo.

## EL PROCESO DE RETORNO

### *¿Cuántos son?*

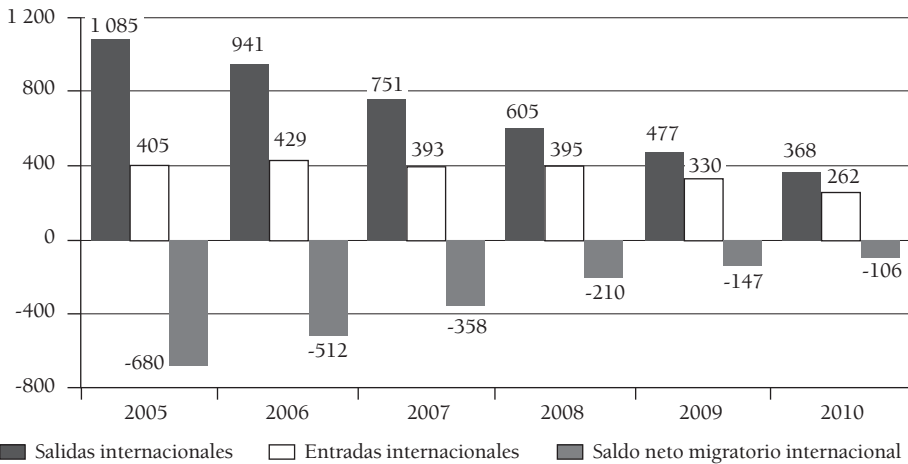
En 2008 los demógrafos mexicanos y estadounidenses detectaron cambios drásticos en los flujos de población entre los dos países.<sup>3</sup> Fue la segunda vez que el uso de fuentes estadísticas oficiales de ambos países permitió detectar cambios de corto plazo en el flujo binacional. La primera ocurrió durante la recesión de 2001-2003. El cambio de 2008 se puede observar a partir de fuentes nacionales. En México hay dos fuentes altamente confiables, si bien distintas, para este fin: la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. La primera es una encuesta en la cual se visita a aproximadamente 60 mil

<sup>3</sup> Véanse los trabajos de Jeffrey Passel, Lindsay Lowell y Salvador Berumen, en otros.

hogares de todo el país cada tres meses. Cada hogar es visitado cinco veces en total. La información de migración se extrae de dos maneras: registrando a los que están en una visita y no en otra, y preguntando al entrevistado quién llega, quién se va, a dónde se va o de dónde viene, y por qué. En la segunda encuesta, se entrevista a las personas que llegan a numerosos puntos de la frontera norte, procedentes tanto del sur como del norte (es decir Estados Unidos). Se obtiene información sobre su origen, su destino, las razones de su movimiento y sus características socioeconómicas.

Ambas fuentes registran un descenso sustancial en los flujos migratorios. Ambos movimientos han disminuido. Sin embargo, los movimientos hacia Estados Unidos son los que disminuyen más, de más de un millón a 368 mil. El resultado es que hay una mucho menor pérdida poblacional mexicana. Esto se explica, sobre todo, por la menor cantidad de salidas, y en segundo lugar porque los retornos disminuyen menos: los mexicanos siguen regresando a México.

GRÁFICA 1  
FLUJOS Y SALDOS NETOS MIGRATORIOS SEGÚN LA ENOE (2005-2010)  
ABSOLUTOS (EN MILES)



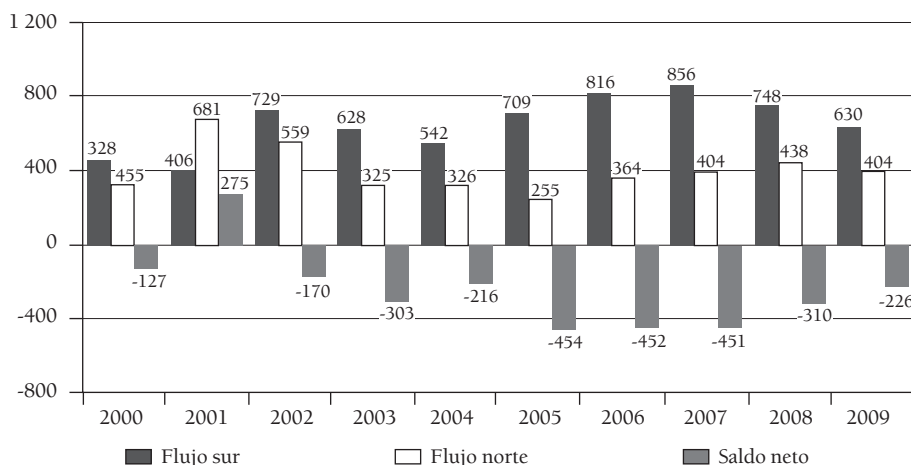
FUENTE: Berumen (2011): estimaciones de CEM del INM con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (2005-2010), trimestral, INEGI.

La otra fuente muestra la misma tendencia, si bien las cifras absolutas difieren. En 2001 muestra un saldo positivo para México, lo cual no se repite en 2008.<sup>4</sup> La EMIF privilegia el movimiento que ocurre por tierra en

<sup>4</sup> Ésta es una diferencia importante respecto de las otras fuentes, mexicanas o estadounidenses.

la frontera. Esto significa que sobreestima los flujos de personas indocumentadas, de la región fronteriza y de escasos recursos. Los movimientos aéreos de personas con cualquier tipo de visa no se registran y, hasta hace poco, los movimientos aéreos de retorno de mexicanos indocumentados tampoco.<sup>5</sup> Los indocumentados aprovechaban la posibilidad de regresar por avión para evitar retenes terrestres en Estados Unidos y asaltos y extorsiones en México. En síntesis, se puede decir que, según estas fuentes, retornan entre 260 mil y 400 mil personas por año a México.

GRÁFICA 2  
FLUJOS Y SALDOS MIGRATORIOS A PARTIR DE LA EMIF (2000-2009)  
ABSOLUTOS (EN MILES)



FUENTE: Berumen (2011): estimaciones de CEM del INM con base en la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, 2000-2009.

En las encuestas de hogares de Estados Unidos (CPS y ACS), las cifras no difieren sustancialmente de las anteriores. Sin embargo, incorporan la estimación de la población indocumentada nacida en cualquier país. Dicha población ha disminuido desde su máximo de 12 millones hasta 11.1 y 11.2 millones en 2009 y 2010, respectivamente.<sup>6</sup> Esta cifra parece diferir de la mostrada en las gráficas anteriores, pero no lo es si se toma en cuenta que se siguen otorgando visas de inmigrante y se sigue naturalizando una cantidad considerable de personas. De estos dos fenómenos, el segundo es más

<sup>5</sup> Esto no significa que la EMIF ahora registre el retorno aéreo de las personas, sino que se ha hecho más difícil el retorno aéreo para los indocumentados.

<sup>6</sup> La diferencia entre las estimaciones para 2009 y 2010 no es significativa.

relevante en este periodo, es decir, que más personas nacidas en el extranjero han obtenido la nacionalidad estadounidense. En otras palabras, un saldo neto negativo para México de alrededor de hasta 200 mil personas podría ser consistente con la estabilización de la población no autorizada, si se toma en cuenta que una parte de la población mexicana indocumentada en Estados Unidos ha realizado su solicitud de estatus de residente o de nacionalidad, mismo que se les concede gradualmente. Ambos procesos hacen disminuir la población indocumentada. La proporción de población mexicana dentro de la población indocumentada total no ha variado mucho, suma 58% aproximadamente. Su participación en los totales de repatriaciones y *removals* o deportaciones, es mayor, alrededor de 70%. Es decir, que en la aplicación de las leyes migratorias estadounidenses persiste un sesgo según el cual es más probable que se deporta a un indocumentado mexicano que al proveniente de otro país. Este sesgo ya había sido discutido con autoridades migratorias de Estados Unidos en los años noventa. Una posibilidad es que los mexicanos indocumentados actúen de tal manera que atraigan más la posibilidad de deportación. La otra posibilidad es que su apariencia los haga blanco de prácticas discriminatorias.

A continuación, las estadísticas de deportaciones (*removals*) y repatriaciones (*returns*) de mexicanos desde Estados Unidos. La cifra de *removals* o deportaciones es la que debería provocar más preocupación, porque se trata de personas cuya expulsión ha sido ordenada por un juez, y a las cuales se les prohíbe volver a Estados Unidos. Son encarcelados si se les sorprende en desacato de dicha prohibición.

CUADRO 1  
MEXICANOS DEPORTADOS DE ESTADOS UNIDOS

Año	Con antecedentes penales	Sin antecedentes penales	Total
2005	70 779	98 252	169 031
2006	73 171	113 555	186 726
2007	76 967	132 029	208 996
2008	77 531	169 732	247 263
2009	99 619	180 600	280 219
2010	127 728	154 275	282 003

FUENTE: DHS (2010).

La columna de “antecedentes” se refiere a las deportaciones de personas con alguna condena (*conviction*). Sin embargo, más de 50% de las mismas se

refiere a infracciones de tránsito. Éste es un fenómeno ampliamente comentado. Se están usando violaciones administrativas mínimas (que no cuentan como “condenas” para residentes legales) como excusa para incluir a estos migrantes indocumentados en los programas y procedimientos de expulsión previstos para criminales extranjeros. Además hay evidencias de que algunos mexicanos son incluidos en ese grupo sin que cuenten con ningún antecedente penal.

### *¿Cómo están siendo deportados y repatriados?*

Desde que concluyó el Programa Bracero, la escasa importancia política concedida en México a los migrantes de retorno favoreció que, durante décadas, regresaran como pudieran. Esto significaba que las condiciones de la expulsión o repatriación estaban fundamentalmente en manos de las autoridades estadounidenses, pero que también fueran víctimas de extorsión y abuso por parte de todo tipo de autoridades, empresas y de delincuentes en su trayecto hacia sus comunidades de origen. En 1990 la actitud del gobierno mexicano empieza a cambiar al concebir a estos migrantes como ciudadanos y como trabajadores y proveedores, es decir, como agentes económicos y políticos valiosos para y en México, personas cuyos derechos no expiran por el hecho de cruzar una frontera. Para cultivar esta relación se crea el Programa de Comunidades de Mexicanos en el Exterior, la Dirección General de Protección Consular y más recientemente el Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Para aminorar la extorsión de que son víctimas los repatriados también se crea el Programa Paisano.

Este trayecto de atención creciente al proceso de repatriación se expresa en la búsqueda de acuerdos binacionales. Aunque en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se incluyó un capítulo entero dedicado a la migración, sus alcances eran limitados. El gobierno mexicano adoptó una estrategia gradualista, con la cual esperaba llegar poco a poco a entendimientos migratorios amplios y satisfactorios para ambos países.<sup>7</sup> En 1996 se firma, de manera bilateral, un memorándum de entendimiento (MoU) sobre protección consular de nacionales de México y Estados Unidos. Este primer mecanismo ha sido modificado y expandido, y hoy existen más de 30 MoU para repatriación, la mayor parte de ellos entre autoridades

<sup>7</sup> Una parte necesaria de esta estrategia consistió en el lanzamiento de un estudio binacional sobre migración, que arribó a acuerdos respecto del tamaño y la naturaleza del fenómeno (SRE, 1997). Otros elementos que refuerzan la idea de una estrategia consistieron en un conjunto de otros acuerdos sobre notificación consular, apoyo a mexicanos detenidos, repatriación de cadáveres, y persecución binacional de traficantes de personas.

locales de la frontera, aunque también existen acuerdos con gobiernos estatales y locales no fronterizos, básicamente referidos a comunicación consular. El memorándum principal ha sido modificado y extendido en 1998 y en 2004. Las autoridades mexicanas han considerado que el firmado en 2004 (llamado “Sobre repatriación segura, ordenada, digna y humana”) es el más amplio y el que, en principio, ofrece más seguridades de todo tipo a los migrantes. Este memorándum incluye los siguientes temas principales:

1. Respeto irrestricto a los derechos humanos de los nacionales mexicanos.
2. Preservación de la unidad familiar.
3. Trato especial a discapacitados, adultos mayores, menores no acompañados y otros individuos vulnerables.
4. Facilidades para reportar casos de violaciones a los derechos humanos y asegurar la investigación de los mismos.
5. Contar con los mecanismos para identificar incidentes de maltrato o violación a estos derechos.
6. Garantizar la notificación consular y el acceso a la asistencia consular.

El gobierno mexicano hizo de conocimiento público a fines de los años noventa y principios de la siguiente década que estos MoU eran instrumentos que, pese a su limitado poder vinculante, estaban logrando que mejorara significativamente el trato a los repatriados mexicanos. Por lo mismo, este tipo de instrumentos se replicó en las relaciones entre México y algunos países centroamericanos.

Sin embargo, la situación se deterioró radicalmente a partir del año 2000. En la reunión bilateral de autoridades fronterizas de 2005, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) hizo un balance de la situación de las repatriaciones. Sus apreciaciones son claramente negativas. La SRE afirmó que hay una “falta cotidiana de notificación por parte de las autoridades estadounidenses en la repatriación de personas pertenecientes a los grupos vulnerables, como adultos mayores, menores de edad, mujeres embarazadas, enfermos y discapacitados”. También señala que esas autoridades mantienen poca coordinación con el INM y los consulados fronterizos para la entrega de menores no acompañados; que hay un aumento de los nacionales de otros países “repatriados” a México; que se está repatriando a cantidades apreciables de personas vulnerables fuera de horario, lo que “se está constituyendo en un problema cada vez más grave”. Afirma que existe “falta de interés y voluntad de las autoridades estadounidenses, en algunos casos, para detectar y castigar los abusos cometidos por algunos agentes migratorios federales en con-

tra de los migrantes”, y que “hace falta mejorar la notificación a las autoridades mexicanas cuando se repatria a ex convictos” (SRE, 2005).

El autor acompañó a funcionarios del INM en un recorrido de un puente fronterizo de Ciudad Juárez en 2008. Pudimos constatar que no se avisaba a las autoridades mexicanas quiénes eran los repatriados ni cuándo se les repatriaba. Esto significa que es imposible entrevistarlos para conocer su situación, recoger sus quejas y ofrecerles servicios. Al pasar al lado estadounidense para entrevistar al oficial a cargo y preguntarle por qué no se avisaba a la contraparte mexicana, éste afirmó que no tenía conocimiento de ningún acuerdo bilateral para el trato de los repatriados o para dar aviso a las autoridades mexicanas.

En septiembre de 2011 el autor entrevistó a varios responsables de las llamadas “casas del migrante” en Tijuana y Ciudad Juárez, así como a algunos funcionarios municipales relacionados con los programas de recepción. Las entrevistas se centraron en las condiciones en las cuales se repatria a los mexicanos y en los servicios a los que tienen acceso al llegar a México. Las entrevistas tenían tres propósitos: constatar que se cumple o no con los acuerdos, conocer la situación en la cual se les repatria y, por último, saber si las medidas administrativas ordenadas por la administración de Obama en julio de 2011 se estaban cumpliendo.<sup>8</sup>

Estas medidas estaban contenidas en una circular administrativa, donde el DHS<sup>9</sup> ordenó a ICE<sup>10</sup> que se usara la latitud de decisión de los fiscales de inmigración y del conjunto de funcionarios de este departamento para dejar de perseguir y deportar a quienes no representan ningún peligro para Estados Unidos. Esto incluye, específicamente, a jóvenes que fueron llevados a Estados Unidos por sus padres, que no han cometido ningún delito y estudian; jóvenes que se han alistado en el ejército; madres de ciudadanos de Estados Unidos, y en general a quienes no han cometido ningún delito y han pagado impuestos. La circular no legaliza la estancia de estos migrantes, simplemente decreta no perseguirlos. De manera adicional, “ordena suspender el proceso de deportación” de quienes no tengan otra falta además de la migratoria, y liberarlos. Cabe señalar que el presidente Obama venía perdiendo el apoyo político de los hispanos, dado el incumplimiento de sus promesas de campaña sobre una reforma migratoria. Las entrevistas

<sup>8</sup> Se trata del trabajo de Uriel González y Esmeralda Flores de la Coalición Pro Derechos Humanos (Tijuana); Gabriela Morales y Blanca Navarrete del Centro de Derechos Humanos del Migrante, y de Gabriela García, ex funcionaria del programa (municipal) de atención al migrante. Las tres últimas fueron entrevistadas en Ciudad Juárez.

<sup>9</sup> Department of Homeland Security, o “Departamento de Seguridad Interna”.

<sup>10</sup> Immigration and Customs Enforcement, o “Aplicación de las Leyes Aduaneras y de Migración”.

buscaban saber si las “casas del migrante” de la “frontera norte” habían percibido un cambio en el flujo: de uno con cantidades apreciables de deportados sin antecedentes hasta julio de 2011, a otro sin ellos. Las entrevistas incluyeron menciones de casos extremos de maltrato y de complicaciones relacionadas con violencia en México. Sin embargo, este recuento se centra en los hechos de la operación cotidiana de los funcionarios de las casas del migrante en estos dos puntos fronterizos.

### *La recepción de deportados y expulsados como sistema*

Hoy como antes, a México retornan personas que deciden libremente hacerlo. Sin embargo, la tendencia relevante del flujo de retorno es el incremento de la proporción que significan los deportados y expulsados. Se debe concebir el proceso de recepción de repatriados y deportados como mucho más que la provisión de albergues. No sería erróneo pensar en este proceso como una política que requiere coordinación binacional, de niveles de gobierno y pública-privada. No obstante, si esto es correcto, falta mucho para que funcione debidamente, aunque es de justicia reconocer el compromiso de los entrevistados en Tijuana y Ciudad Juárez. Y tal parece que, por lo menos en los años noventa, se cumplía más puntualmente con los acuerdos bilaterales. La repatriación por aprehensión en las inmediaciones de la frontera y sin orden de un juez (*return*), pero sobre todo el proceso mucho más complejo y trascendente de la deportación (*removal*), originan una situación de precariedad y vulnerabilidad en la persona, desde el proceso en Estados Unidos hasta la potencial reincorporación a su familia, que requiere apoyos múltiples, que pueden llevar meses. Este “sistema” está constituido por una variedad de actores, que incluyen agentes del INM, y de varias otras agencias gubernamentales, así como por trabajadores de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), nacionales e internacionales, que a su vez pueden tener o no apoyo y articulación con el Estado mexicano. Sin embargo, el grado y la manera en que tal sistema opera son muy variables a lo ancho de la frontera.

En Tijuana, la Coalición Pro Derechos Humanos incluye a las más importantes organizaciones receptoras de expulsados en casas y albergues especializados. El Instituto de la Madre Asunta recibe mujeres; la YMCA recibe jóvenes; la Casa del Migrante a hombres adultos y en el DIF se recibe y atiende a niños. En su opinión, el manejo de los flujos ha mejorado mucho desde que se completó este sistema. La coalición tiene además permiso de estar en el puente recibiendo a estas personas, entrevistándolos, entonces les recomienda hablar o recurrir a personas o instituciones especializadas según se requiera; cuentan con financiamiento federal a través del gobierno

del estado, pero la gran mayoría de sus ingresos (85%) proviene de otras fuentes. En Ciudad Juárez no hay tales acuerdos, aunque sí existe una red de comunicación intensa entre los responsables de las diversas instituciones. En esta ciudad una desventaja adicional de los funcionarios de las casas es que no se les otorga un lugar propio en el puente, donde puedan entrevistar con cierta privacidad a los deportados. Sí se les permite estar en uno de los puentes, pero dicen que el lugar en donde están es la oficina del INM y que los migrantes no hablan allí con franqueza. En otro puente de plano no hay lugar para ellos.

Además de que en Tijuana se reparten de manera ordenada a los migrantes y una sola persona puede administrar información de todo el conjunto, la Coalición Pro Derechos Humanos tiene presencia en el puente desde las diez y hasta las cero horas; el gobierno del estado los apoya, de tal manera que ellos o el INM pueden remitir a enfermos a hospitales de Baja California; les brindan asesoría sobre reunificación familiar y recuperación de pertenencias y, si no han tirado sus papeles, les explican en qué consiste la deportación de la que fueron objeto.

La dinámica del flujo total sí ha cambiado mucho a partir de 2008. Hoy, por ejemplo, en la YMCA de Tijuana se recibe aproximadamente a 2 500 jóvenes al año, cuando hace dos o tres años era el doble. Sin embargo, no han percibido ningún cambio a partir de julio de 2011, cuando se emitió la circular de referencia. Mencionan casos que claramente deberían haberse beneficiado de una suspensión de deportación, o del abandono del proceso en su contra, y sin embargo los deportan. Tal parece que, en sus primeros dos meses y medio de vida, las órdenes de cambiar los criterios de deportación no se acataron, o no habían trascendido a los operadores directos.

Los MoU, o como ellos lo llaman, por su nombre en México, el Programa de Repatriación Humana se cumple deficientemente en los puntos a los que ellos tienen acceso por varias razones, sobre todo imputables a las autoridades de Estados Unidos.

- Antes de la deportación, se debe cumplir con el punto relativo a la notificación consular. Nadie anticipó que la administración Obama iba a deportar tantas personas; los recursos consulares de SRE son limitados, y, por lo tanto, el proceso de certificación por el cónsul mexicano de que el individuo a deportar se encuentra en buen estado de salud y no ha sido maltratado por las agencias del DHS u otras (como las policías locales) es deficiente. Los cónsules están saturados. Se lleva a cabo con mucha frecuencia de manera remota, por teléfono o videoconferencia, y puede ocurrir como una llamada en la madrugada al celular del cónsul. Incluso cuando es videoconferencia, el cónsul mexicano

no tiene posibilidad de saber quién acompaña a la persona, si se le está intimidando, o si tiene señales físicas de maltrato. Poco antes de la entrevista acababan de “certificar” de esta manera a un menor, que al ser recibido en México mostró señales de maltrato físico.

- Las autoridades de Estados Unidos usan puntos de cruce y horarios no acordados para la repatriación. En algunas ocasiones, han llevado a cabo cambios en los puntos de deportación a petición de autoridades mexicanas (como el presidente municipal de Ciudad Juárez), pero las más de las veces el uso de puentes y horarios ajenos al programa, en su opinión, se relaciona con la deportación de personas vulnerables, enfermas, o que han sido víctimas de maltrato en Estados Unidos. Por ejemplo, los puentes de Tamaulipas nunca fueron registrados como parte del PRH y, sin embargo, se ha incrementado el flujo de repatriación por allá como consecuencia de la política de “deportación lateral” (es decir, lejos del punto de internamiento). Tamaulipas evidentemente no debería usarse por sus condiciones de inseguridad. El alcalde de Ciudad Juárez, en el peor momento de violencia en la ciudad, pidió que se dejara de repatriar por Ciudad Juárez, y que se hiciera por Ojinaga. Comentan que este cambio fue negativo, porque en Ojinaga no hay nadie que los reciba, y si bien en Ciudad Juárez existe el crimen organizado, en Ojinaga “sólo hay crimen organizado”, con lo cual los deportados son entregados a los delincuentes. Esta situación ya regresó a la normalidad, con deportaciones por Ciudad Juárez.
- Los funcionarios a cargo directo del proceso legal, así como los que conducen a los deportados a la frontera, les mienten a éstos. Incumplen con el deber de traducir las sentencias, o lo hacen mal de manera intencional, con el objeto de que los deportados no se resistan o de que, en su oportunidad, no exijan un juicio en el que tienen posibilidades de ganar. De esta manera, al cruzar el puente algunos piensan que tendrán posibilidades de conseguir una visa, o de volver a ver a su familia en poco tiempo, porque “les hicieron el favor de repatriarlos por repatriación voluntaria”, cuando en realidad sus papeles indican que fueron erradicados de por vida o por un plazo muy largo, sin opción a visa. Esto se complica porque muchos tiran los papeles de la sentencia al cruzar el puente, y por lo tanto es mucho más difícil saber cuál es su situación legal verdadera.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> El autor pudo constatar la precisión de esta afirmación, en el curso de una entrevista a un deportado por aire. Él pensaba que el oficial a cargo del proceso había sido muy generoso, porque le había dicho que le había conseguido que, con autorización del DHS, se le concediera la visa al solicitarla en México. Nada en los documentos que traía el deportado mencionaba esta concesión, y por el contrario, se le erradicaba sin atenuantes por muchos años.

- Los deportados llegan sin pertenencias. Cada agencia del DHS tiene una política propia para la recuperación de pertenencias. Por ejemplo, la CBP<sup>12</sup> (encargada de los arrestados en los puntos de cruce) les puede devolver sus pertenencias en 24 o 48 horas, pero los repatriados lo tienen que saber y tienen que hacer la solicitud de inmediato. Pero si las autoridades de Estados Unidos no los repatrian dentro del programa, o si no hay un funcionario del INM o de las OCS en el puente, nunca se enteran de esta posibilidad y pierden sus pertenencias, que llegan a ser cuantiosas. Dicen los entrevistados que los funcionarios a cargo de las deportaciones tienen la obligación de informarles las condiciones de recuperación de pertenencias, pero que no lo hacen o lo hacen en inglés y rápido (en Jalisco hemos entrevistado una gran cantidad de deportados que afirma que les quitaron todas sus pertenencias y nunca las recuperaron).
- Una mayoría de estas personas es repatriada sin identificaciones. Esto los hace muy vulnerables en México y les impide hacer muchas cosas, entre ellas abordar autobuses foráneos, que ponen cada vez más requisitos por la inseguridad. El INM les entrega unas identificaciones, en caso de que sean repatriados dentro del programa o de que lleguen a una de las casas, pero muchos no llegan ahí, por una parte, y por la otra hay problemas con diversos cuerpos policiacos y con el ejército. Las ciudades fronterizas son inseguras<sup>13</sup> y hay una gran presencia de varios cuerpos de seguridad. Unos entrevistados afirman que los peores cuerpos de seguridad son los municipales, mientras que otros afirman que el ejército destruye las identificaciones temporales que se les da a los migrantes. Éstos no pasan todo el día en los albergues mientras dura su estancia; se les anima a salir a la ciudad, pero ahí son víctimas de estos cuerpos de seguridad, que destruyen sus documentos y, a veces, los detienen ellos o los responsables del siguiente retén. Los retenes volantes son particularmente difíciles, puesto que los funcionarios de las casas no tienen información que les diga a los albergados dónde pueden ir y dónde no.
- Algunos entrevistados afirman que los funcionarios del DHS y otros tienen como consigna castigarlos y hacerlos sufrir. En Tijuana los entrevistados afirman que 20% de los repatriados no había recibido comida en 24 horas. Las entrevistadas en Ciudad Juárez dicen que no

<sup>12</sup> Customs and Border Protection o “Aduana y Protección Fronteriza”.

<sup>13</sup> En el periodo de las entrevistas, la inseguridad variaba grandemente. Mientras que Tijuana era concebida como una ciudad segura por los habitantes con quienes tuve oportunidad de platicar, Ciudad Juárez de ninguna manera lo era, aunque varios entrevistados afirmaron que la situación había mejorado y que esperaban retomar su vida normal.

es el caso. Pero coinciden en que la comida que han recibido en las últimas 24 horas se limita a galletas y agua. En invierno, algunos repatriados aprehendidos en el río son regresados con su ropa mojada, a pesar de que el procedimiento estándar es que se les dé ropa blanca tipo *pants*, con sandalias muy corrientes que se deshacen pronto. Otros son regresados en invierno en *shorts*. Algunos relatan que los cambian hasta cinco veces de centro de detención en dos días. Otro funcionario de la SRE afirma que ha recibido a algunos que han sido cambiados de una celda de castigo tipo jaula que especifica un máximo de 12 horas de estancia a otra igual, esto con el fin de no exceder el tiempo máximo en ninguna de ellas, pero con el efecto de que permanecen en ellas hasta 36 horas.

- La separación familiar es particularmente difícil. Algunos entrevistados afirman que los separados no saben por dónde ni cuándo se va a repatriar a sus familiares. Con la política de repatriaciones laterales esto significa que pueden viajar hasta el otro extremo de la frontera. Cuando los hijos son entregados a la custodia del gobierno de Estados Unidos, la DHSS-Unaccompanied Minors pide al DIF en México que certifique que los padres y la vivienda a la cual llegan los padres de los menores en México cumplen con numerosas condiciones. El problema es que en México los padres ganan muy poco dinero –en términos de Estados Unidos– y que un porcentaje pequeño de viviendas cumple con esos estándares, totalmente estadounidenses. Éste se convierte en un obstáculo para la recuperación de sus hijos.
- Un problema grave y estrictamente mexicano es que, en Ciudad Juárez, los repatriados son asaltados, robados, heridos y asesinados por grupos criminales, y aunque los funcionarios de las casas denuncien a los autores, o los lugares donde suceden los hechos, las autoridades no hacen ningún caso hasta que se presenta una masacre, o se hace un escándalo mediático. En el momento de la entrevista, la percepción de inseguridad en Ciudad Juárez había mejorado, pero los asesinatos de personas vulnerables continuaban. El problema con estos migrantes era menor que antes pero todavía grave.

Lo anterior, salvo que se niegue el testimonio de los encargados de las Casas del Migrante, señala que los acuerdos y el programa de repatriación son incumplidos sobre todo por el gobierno de Estados Unidos, pero que también hace mucha falta coordinar mejor a los diversos actores del lado mexicano, y que la inseguridad es otro factor en su contra. El rechazo por parte de los cuerpos de seguridad de las identificaciones provisionales emitidas por una agencia oficial de la SRE es particularmente grave.

### *Perfil de los repatriados en 2010*

Las entrevistas a repatriados recibidos por el INM y las de una muestra aleatoria de migrantes Norte-Sur que declaran ser expulsados de Estados Unidos (en la EMIF) ofrecen elementos básicos para entender este flujo. Según Rodríguez (2011), la cantidad de repatriados está disminuyendo claramente. Aunque las cifras puntuales difieren entre las fuentes mexicanas y las de Estados Unidos, la tendencia es la misma que la señalada en el cuadro 1; tan sólo de 2009 a 2010 la caída es de 20-22%, y la tendencia es la misma desde 2005. Hay un crecimiento proporcional de la cantidad de hombres adultos y la caída correspondiente de mujeres y menores. Pero llama la atención la cantidad de menores no acompañados: 72% de los adolescentes son repatriados solos, si bien sólo 24% de los menores tienen 12 años. En el curso de 15 años, ha repuntado claramente el porcentaje de personas provenientes del campo, de desempleados, de migrantes sin experiencia en Estados Unidos, con pocos intentos de cruce y cada vez más, que sí emplearon a un “pollero” o “coyote”.

Es notorio que el porcentaje de quienes declaran que su vida corrió peligro en el proceso no se modifica sustancialmente en 10 años, de algo menos de 26% a un poco más de 27%. Los relatos de migrantes recientes ciertamente indican que, en la actualidad, los riesgos son mucho mayores que antes.

La duración de la estancia de los repatriados también ha variado. El porcentaje de quienes declaran haber sido aprehendidos después de un año de estancia crece. A la pregunta de cuál consideran que es su país de residencia, en 1999, 3% afirmó que era Estados Unidos. En 2010 esta cifra es de 30 por ciento.

Recuérdese que no todos los migrantes han sido expulsados y que tampoco retornan por tierra. Es decir, una gran cantidad no es registrada por la EMIF y cabe suponer que ese flujo, el no registrado, sea menos vulnerable. Se trata de personas que retornan de manera realmente voluntaria y que en la mayoría de los casos cuentan con todos los documentos necesarios para regresar a Estados Unidos de manera legal. A pesar de esto, el flujo analizado por la EMIF es real y digno de toda la atención de la política pública.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> La disparidad entre la suma de deportados de un quinquenio y la suma de personas que reportan haber vuelto de Estados Unidos en un quinquenio es muy grande. En el quinquenio 1996-2000, la cantidad de eventos de deportación era el doble de la cantidad de personas registradas en el censo que reportaban haber vivido en Estados Unidos pero haberse incorporado o reincorporado a un hogar en México en ese periodo. Esta disparidad crece: en el quinquenio 2000-2005 es de 3 a 1. Desde luego, las deportaciones son eventos y el censo y el conteo cuentan personas reportadas como residentes de un hogar mexicano, pero es una disparidad digna

## DE REGRESO

*Acceso a programas sociales*

Los análisis más amplios del retorno migrante (Masferrer y Roberts, 2009) señalan que en 2005 persistía la tendencia de los migrantes de retorno de origen rural de no volver exclusivamente a sus comunidades de origen, sino a otras mayores, y a concentrarse en las ciudades más dinámicas de México. Ésta es una vieja tendencia, observada en los primeros estudios jaliscienses sobre el tema (Arroyo, Winnie y Velázquez, 1986) y en aquellos llevados a cabo en la primera década de este siglo en numerosas ciudades medias del occidente (Papail y Arroyo, 2009).

En el estudio más reciente y representativo del país (Masferrer y Roberts, 2009), correspondiente al conteo de población de 2005, los destinos con saldos positivos son Quintana Roo, Baja California y Baja California Sur. Por tamaño de población, las ciudades medias muestran una mayor tasa de retorno. Por tipo de región, retornan más a los estados del norte fronterizo y del sureste, donde hay una dinámica económica, pero también a los estados pobres de incorporación reciente a la migración (Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Puebla). Esto significa que también siguen regresando a localidades pobres y marginadas. El conteo reporta que los hogares con migrantes de retorno cuentan con mejores viviendas, más equipo doméstico (estufa, refrigerador, etc.) y menos acceso a la seguridad social, aun si se controla por tamaño de localidad.

Con el objeto de orientar la política social, cada año la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con base en criterios técnicos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), decreta un territorio determinado del país como Zona de Atención Prioritaria (ZAP); éstas se encuentran definidas fundamentalmente por altos niveles de marginación, rezago social y pobreza. En 2009 comprendían 1 251 municipios preponderante pero no exclusivamente rurales, donde habita 16% de la población nacional.<sup>15</sup> El Coneval aplica en esas zonas una encuesta que define las condiciones socioeconómicas de esa población y la aplicación de varios programas sociales. La encuesta es representativa de las ZAP. En 2009 se entrevistó a 9 300 hogares y se incluyeron preguntas básicas sobre el proceso migratorio.<sup>16</sup> Estas preguntas permiten estimar la co-

---

de análisis (es probable que se subestime a quienes han llegado, pero también que algunos deportados de cada quinquenio hayan vuelto a Estados Unidos).

<sup>15</sup> Las primeras definiciones de ZAP sólo incluían municipios. Las más recientes incluyen también a localidades que están fuera de municipios ZAP pero con rezago socioeconómico alto.

<sup>16</sup> Mediante convenio con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

bertura de programas sociales en hogares con y sin migración nacional o internacional.

Asimismo, 7.2% de los hogares respondió que sí había partido un miembro del hogar en los últimos dos años;<sup>17</sup> 4.6% era migración nacional y el resto internacional. Esto no significa que haya partido 2.6% de la población en dos años. Al calcularlo por individuo, la tasa de emigración es de 4/1000/año, cifra no significativamente distinta a la encontrada por una encuesta aplicada a hogares de zonas pobres, marginadas y rurales del país en 1998 (ENCCEL). Es muy posible que la tasa haya crecido en los primeros cinco años de este siglo y que esta cifra represente la caída reciente ya documentada. De cualquier manera, la tasa es más alta que la que resulta de un análisis de las gráficas 1 y 2. Esto sugiere que la tasa de emigración en los municipios más marginados y rezagados del país se ha acercado, y posiblemente superado, al promedio nacional. Banegas (2011) observa que hay evidencia en esta encuesta que hace pensar que la asociación entre pobreza y emigración se ha intensificado. Como apoyo externo, cita la EMIF, según la cual en el año 2000 partieron 3 445 chiapanecos a Estados Unidos, mientras que en 2008 esta cifra creció a 83 mil, y algo parecido sucedió en Veracruz. De 9 044 en el año 2000, se pasó a 35 mil en el año 2008. En otras palabras, los apartados anteriores mostraron que el flujo total descendió fuertemente, pero además es muy posible que la composición social y geográfica del mismo haya cambiado de manera drástica.

La composición del flujo de la ZAP a Estados Unidos no muestra sorpresas: está compuesto en 76% por hombres, con un promedio de escolaridad bajo (8.9% analfabetas) y una mayoría (dos tercios) de hijos de familia. Este último dato es interesante, porque 42.8% de los hogares con migración están encabezados por mujeres (contra 16.9% de los hogares sin migración). Por lo tanto, la alta proporción de hijos en el flujo sugiere que los padres de familia varones ya habían partido antes. Los hogares con migrantes tienen 0.3 menos miembros que el promedio de la ZAP, o sea que eran un poco mayores que el promedio antes de la última partida.

Al igual que el conteo de 2005, esta encuesta muestra algunos indicadores de mayor rezago social entre hogares con migración, en particular en población que no asiste a la escuela y población sin derechohabiencia. Pero al mismo tiempo, algunos indicadores son mejores: una menor proporción de hogares con piso de tierra y mayor presencia de electrodomésticos.

La encuesta no permite comparar niveles de ingreso. Para este fin se tomó el nivel de seguridad alimentaria del hogar, que está fuertemente correlacionado con el ingreso. Los hogares con migración internacional muestran

<sup>17</sup> Extraído de Banegas (2011).

niveles significativamente menores de inseguridad alimentaria; 47.6% de los hogares con migración internacional en general tiene seguridad alimentaria. Si se analizan sólo los hogares con emigración internacional de la zona de emigración tradicional, el porcentaje sube a 62.3 por ciento.

En las ZAP el porcentaje de hogares que recibe remesas en 2009 (3.6%) es menor que el promedio nacional para 2006 (5.8%), lo cual puede deberse al descenso en las remesas provocado por la recesión en Estados Unidos. Sin embargo, esto comprende a 75.5% de los hogares de donde partió una persona durante los dos años previos. Las remesas se asocian con menor rezago social y mayor seguridad alimentaria. En la región tradicional, el porcentaje de hogares con migración internacional que recibe remesas es más alto, pero no de manera significativa.

El interés central del análisis de esta encuesta es estimar si los hogares con migración internacional acceden a programas sociales de la misma manera que los hogares sin migrantes. La hipótesis es que ningún programa busca excluir estos hogares, pero que los requisitos impuestos en cuanto a certificación, corresponsabilidades y trámites sí implican un cierto grado de discriminación en su contra. Los individuos ausentes no pueden realizar muchos trámites y quienes se quedan en el hogar tienen una mayor carga de trabajo que puede impedirles trabajar o cumplir con requisitos.

Este análisis muestra que, en general, no hay diferencias notables en acceso a programas sociales entre hogares con y sin migrantes. En el caso del Programa Oportunidades no hay diferencia significativa, y en el del Seguro Popular, del Programa 70 y + y Procampo, los hogares con migración tienen un mayor acceso a los programas, aunque las diferencias son pequeñas.

Al intentar controlar por nivel socioeconómico y migración, sin embargo, se evidencia una asociación entre seguridad alimentaria y migración internacional. Esta asociación es equívoca en términos de mecanismo causal. Por una parte, es posible que persistan tasas muy bajas de emigración entre los hogares más pobres de las ZAP. Por la otra, que la existencia de migración internacional mejore el ingreso total del hogar y, por lo tanto, que haya disminuido su pobreza. Y ambos fenómenos pueden coexistir. Esto se agudiza al tomar en cuenta migración y afiliación a programas sociales: los hogares con ambas características exhiben una mucho mayor seguridad alimentaria. Lo anterior es evidencia de que no hay un proceso de exclusión sistemática de migrantes ni de hogares con migrantes.

Sin embargo, nuestro equipo hizo trabajo antropológico de campo en 12 comunidades de cuatro estados (Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Jalisco) con el fin de profundizar en el tema. Seleccionamos intencionalmente por lo menos una comunidad de cada estado con índice alto de intensidad migratoria. Nuestra técnica central para el análisis del acceso a programas sociales

fue la Trayectoria de Atención y Gestión (TAG). Esta técnica permite analizar con detalle lo que sucede desde que una persona se entera de que existe un programa o servicio, hasta que lo obtiene o tiene una experiencia significativa con él.

No es posible abordar todos los hallazgos etnográficos en este espacio. Sólo mencionamos tres de Oaxaca, que resultan particularmente relevantes para los migrantes y sus familias.

Los municipios de la Cañada y Costa Chica de Oaxaca han sido territorios conflictivos desde hace mucho tiempo. El programa Piso Firme, de la Sedesol, ensayó un par de estrategias de intervención antes de encontrar la correcta. Primero contrató, por concurso, a una empresa constructora del estado. Esta empresa no tenía experiencia en la región misma. Cuando la empresa empezó a toparse con actores políticos regionales que querían intervenir en el proceso de diversas formas, optó por hacer lo menos posible: colocó el material de construcción en un punto central de los pueblos y avisó que vinieran las personas a recogerlo y hacer su piso firme. Los hogares sin hombres o con hombres migrantes, casi sin excepción, se quedaron sin el material porque no pudieron recogerlo o no previeron el gasto de peones y albañiles. Ante esto y el desorden suscitado en los pueblos, que implicó que muchos beneficiarios nominales no se enteraran o no recogieran el material, algunos líderes organizaron grandes protestas con sus propios fines. Después de un segundo ensayo que tampoco funcionó correctamente, la Sedesol decidió instalar una oficina regional que da seguimiento a los avances de todos los programas de la Sedesol. Esta oficina, de hecho, suple el trabajo que normalmente la Sedesol deja para los gobiernos locales, pero hasta cierto punto puede hacer un trabajo superior porque coordina directamente todos los trabajos y programas. El único inconveniente es que la aportación municipal es de casi cero.<sup>18</sup> En el momento del estudio etnográfico, la oficina daba seguimiento por lo menos cada mes a los avances en electricidad, piso firme y agua potable en la región. Los avances eran manifiestos, pero además la población y sus líderes habían aceptado el procedimiento. Básicamente, la experiencia indica que suponer que todos los hogares tienen cierto tipo de fuerza de trabajo en la localidad es un error, lo mismo que suponer que los gobiernos municipales van a coordinarse fluidamente con las empresas seleccionadas, con la población o con niveles más altos de gobierno.

El segundo caso es el del Programa Oportunidades. El programa tenía más de diez años operando en la región cuando hicimos el estudio. Una buena parte de la población se ha vuelto experta en su manejo: hay un conjunto de

<sup>18</sup> En uno de los municipios de estudio la aportación municipal era de 7%. En el otro de otra región era de 35% (Sánchez, 2011).

mujeres que trabaja en la ciudad de México (a siete horas en autobús) y que tiene las redes para saber cuándo llega la transferencia para asistir a recogerla, además de que también acude a sus citas médicas y charlas. Otra gran cantidad de titulares del programa ha logrado dar de baja a sus esposos migrantes del hogar. Aunque ellos sigan siendo parte del hogar, de esta manera sus ausencias prolongadas no implican incumplimiento de corresponsabilidades, y así el hogar sigue siendo beneficiario.

Pero no todo es tan exitoso. En primer lugar, la migración laboral decidida con cierta urgencia, es decir, la más común entre los más pobres, con frecuencia lleva a incumplimiento de corresponsabilidades, y éste a su vez a que se suspendan los pagos o se dé de baja a los hogares. Las mejoras a la vivienda también pueden ser perversas, porque pueden llevar a descalificar un hogar, y todavía peor cuando se trata de alguien que vive o cuida la casa de un pariente migrante: como el denominador común de la entrevista de selección es la desconfianza, es muy raro que un entrevistador le crea a una persona que la casa no es suya y que sólo se la cuida a un pariente. Normalmente ponen la casa como suya, y esto la excluye. Pero incluso si la casa es propia y producto de migración pasada, eso no significa que el ingreso actual de la familia sea alto (los hijos pueden regalarle una casa a su mamá, pero esto no significa que la mantengan). Los hogares más discriminados que encontramos en Oaxaca, sin embargo, son aquellos encabezados por mujeres en que éstas son migrantes regionales (asisten a varios tianguis de localidades cercanas), o los compuestos por estas micro-comerciantes y sus maridos jornaleros, que también son contratados de manera regional pero tienen que ausentarse de su hogar varios días a la semana. Su problema es que ni siquiera pueden mantener las redes sociales para recibir la información sobre pagos, por una parte, y por la otra no pueden darse el lujo de dejar de trabajar unos días para cumplir con corresponsabilidades aunque estén previamente anunciadas, porque necesitan el ingreso diario. Estos hogares, casi sin excepción, terminan excluidos del programa. Aunque el Programa Oportunidades es uno de los mejor “focalizados”, es decir, que tiene éxito en llegar a los hogares pobres, hay cierto nivel económico y forma de organización de algunos hogares extremadamente pobres que son incompatibles con la permanencia en él.

Por último, hay otra fuente de discriminación contra hogares migrantes que tiene que ver con los gobiernos y la gobernabilidad locales. Las autoridades municipales, o de delegaciones y agencias municipales, con frecuencia deciden no otorgar actas de nacimiento, o no dar comprobantes de domicilio a personas que han sido migrantes, con una variedad de excusas: no darle un “certificado de tercera edad” a un pensionado de Estados Unidos, porque el Programa 70 y + “sólo es para viejitos pobrecitos que no tienen pensión”;

no darles actas de nacimiento a los hijos de una pareja migrante en Estados Unidos, porque “para qué se los llevaron para allá. Si ya tienen papeles de allá para qué quieren de acá”. También es muy común que, cuando hay operativos de incorporación o actualización de cualquier programa, el derecho cobrado por emitir actas suba hasta 800 o mil pesos, lo que también excluye a muchos. Y en zonas conflictivas, las personas expulsadas de una comunidad o municipio quedan excluidas de procesos oficiales de identificación, particularmente cuando hubo violencia en su expulsión o hay amenaza de violencia en su contra y se quedaron sin papeles. Quienes tienen el registro de sus actas son quienes los han expulsado. El producto de estos diversos procesos es que se crea un grupo de “indocumentados en su propia tierra”, sin acceso a programas sociales ni a derechos políticos.

#### REFLEXIÓN FINAL

En lo sustancial, el autor ratifica sus conclusiones y recomendaciones de política de anteriores trabajos (Escobar, 2008 y 2009). En este apartado, sin embargo, se abordan algunas de las recomendaciones puntuales que surgen del análisis concreto emprendido antes. La naturaleza, volumen y objetivos de la migración México-Estados Unidos y de los migrantes se definen sobre todo por desequilibrios estructurales y por la ambivalencia de las leyes de inmigración de ese país, que en épocas de crecimiento “deja pasar” y en las de crisis y recesión castiga y expulsa con severidad excesiva a los migrantes y sus familias. En el curso de la más reciente crisis, ya prolongada, hay indicios de que han operado correctamente algunos mecanismos de mercado, aunados a la represión: los migrantes han partido a Estados Unidos en mucho menores cantidades. Hasta cierto punto, esto podría sugerir que, al volver el crecimiento, el mercado operaría en el sentido contrario, y los migrantes volverían a partir en grandes cantidades.

Esta apreciación será sin duda parcialmente correcta. Pero hay dos factores que no cambian cíclicamente, sino que se han acumulado y no tienen vuelta atrás. En primer lugar, es imposible regresar a la laxitud migratoria de los años setenta y ochenta. Los cuerpos de seguridad relacionados con la misma han adquirido un poder tal que es imprescindible que mantengan su actuación para justificar su presupuesto. El miedo al terrorismo se expresa en prácticas relacionadas en lo esencial con la migración y con el “otro visible”. Asimismo, las autoridades locales están sujetas a cada vez más actos legislativos que les exigen aplicar las leyes migratorias, además de que restringen los derechos de los inmigrantes. Aunque hay actos legislativos locales proinmigratorios (uno de los cuales, en San Francisco, es muy conocido), la

inmensa mayoría de los mismos es represiva. El otro factor es que la combinación de la urbanización de los empleos con la represión migratoria ha estabilizado mucho más a la población inmigrante de origen mexicano. Esa población vio precarizados sus empleos en la actual crisis y será la primera en acceder a las mejores ocupaciones que se creen en el mercado de trabajo secundario cuando la situación mejore. En otras palabras, la política mexicana de “dejar partir”, aunada a la atracción del mercado de Estados Unidos, creó una población amplia y precaria en ese país que está en una posición mejor que los mexicanos de México para acceder a esos empleos.

Y es opinión de este autor que esta misma combinación de políticas perversas de los dos países ha favorecido el desarrollo de la precariedad laboral en esa población. Los patrones han rebajado las condiciones laborales de la misma porque es indocumentada y abundante. Hoy, cuando no se puede esperar ninguna colaboración del gobierno de Estados Unidos, toca al gobierno mexicano hacer lo posible por impedir que esa población siga creciendo y con ello empeore su precariedad laboral y su vulnerabilidad legal y social.

En primer lugar, el desarrollo de políticas sociales efectivas que brinden protección social a los mexicanos de ingresos medios y bajos reducirá los incentivos para partir de manera imprevista, indocumentada y sin recursos materiales y sociales hacia Estados Unidos. Es necesario fortalecer estas políticas con el fin de que constituyan un sistema cada vez más robusto y significativo.

En segundo lugar, el robustecimiento de este sistema significará que las remesas podrán dedicarse a mejorar el nivel de vida y las inversiones de estos mexicanos. Una proporción cada vez menor se dedicará a imprevistos y emergencias.

Por último, un sistema fuerte de protección social “que resulte accesible para la población, incluyendo la migrante”, constituirá un factor de atracción para esos mexicanos que están cada vez más excluidos de servicios en Estados Unidos. Y las pensiones no contributivas que ya existen pero se limitan a zonas rurales podrán hacer que vuelvan grandes cantidades de pensionados de Estados Unidos.

Así, la transformación radical de la situación se producirá o bien cuando la brecha salarial se reduzca sustancialmente o cuando sea imposible, en la práctica, trabajar como indocumentado. Pero por el momento los anteriores factores serán positivos.

En la frontera, el nivel de vulnerabilidad de los migrantes está en un máximo aparente, sin que se haya medido confiablemente. Por una parte, Estados Unidos no cumple con los acuerdos, y el cambio de partido en el poder no parece haber mejorado la situación. Por el otro, la inseguridad fronteriza

acrecienta el riesgo de los migrantes. El Programa Paisano midió mejoras en el trato a los migrantes hasta 2006. Pero la situación actual, sin duda, ha empeorado. El gobierno de Estados Unidos incumple de manera flagrante y sistemática los MoU, que si bien no poseen el rango de tratados sí se consideran instrumentos legales entre dos países con buenas relaciones entre sus respectivas administraciones. El gobierno mexicano no ha exigido suficientemente su cumplimiento, ni ha movilizad recursos de negociación que hagan reaccionar al DHS: cerrar puentes fuera de horas, exigir notificación consular presencial en horas laborales, exigir compensación en casos flagrantes de patologías recién adquiridas, etc. Algunos acuerdos locales han sido positivos, pero es posible decir que se está produciendo una gran cantidad de abusos y malos tratos, y que en ocasiones se incumplen los acuerdos precisamente para evitar que se evidencien estos maltratos. El gobierno mexicano puede y debe hacer mucho más para exigir notificaciones consulares adecuadas, repatriación en los puntos y horarios acordados, y ya en territorio mexicano, debe facilitar que se les brinde mucha más información y servicios a los migrantes, y hacer mucho más por evitar que se les asalte, secuestre o asesine. El primer punto en este sentido, desde luego, es exigir a nuestros propios cuerpos de seguridad que respeten y acepten las identificaciones provisionales emitidas por la Secretaría de Gobernación. Sin ellas, es casi imposible para los migrantes retornar a sus regiones de origen. Un segundo punto es invitar a los deportados a llenar una solicitud con información básica que permita detectar de manera preliminar si es candidato a los principales programas y servicios sociales, incluso el educativo y de salud. El tercero es facilitarles el transporte aéreo desde la frontera. Hay un programa bilateral que ofrece esta posibilidad, pero se requiere uno mexicano que evite que pasen por puntos de alta inseguridad.

Los resultados de la encuesta en las ZAP deben ser tomados de manera positiva. En lo básico, ofrecen evidencia estadísticamente confiable en el sentido de que no se discrimina en contra de hogares migrantes. Sin embargo, el análisis etnográfico presentado –y otros resultados no expuestos– sí indican que hay alguna discriminación en contra de tipos específicos de hogares y de migrantes. Algunos de ellos se encuentran entre los más pobres de México, que son los que más requieren estos apoyos. Estos problemas deben revisarse y corregirse. Por último, es relativamente comprensible que los municipios más pobres de México no sean los más competentes en la emisión puntual y oportuna de documentos de identidad. Pero debe exigírseles un mejor cumplimiento de su obligación (facultad de emitir actas).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Otro punto extremadamente simple que mejoraría la situación consiste en prohibir la caducidad de las actas de nacimiento.

Y si no lo hacen, facultar a una instancia federal para hacerlo en segunda instancia y a un costo definido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alanís Enciso, Fernando (2007), *Qué se queden allá: el gobierno de México y la repatriación de mexicanos de Estados Unidos (1934-1940)*, Tijuana, Colef/El Colegio de San Luis.
- Arroyo, Jesús; William Winnie y Luis Arturo Velázquez (1986), *Migración a centros urbanos en una región de fuerte emigración: el caso del Occidente de México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Ayón, David R. (2006), “La política mexicana y la movilización de los migrantes mexicanos en Estados Unidos”, ponencia presentada en The Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo.
- Banegas, Israel (2011), *Migración, pobreza y políticas públicas. Reporte de investigación. Encuesta en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Proyecto La calidad de la rendición de cuentas*, Guadalajara, CIESAS Occidente.
- Berumen Sandoval, Salvador (2011), “Migración neta y flujos de la emigración mexicana a partir de la ENOE y la EMIF Norte”, ponencia presentada en la Primera Reunión del Grupo Binacional “El bienestar de los migrantes mexicanos en Estados Unidos y México”, ciudad de México, 23 de mayo.
- Department of Homeland Security (DHS) (2010), “Table 38: Aliens Removed by Criminal Status and Region and Country of Nationality: Fiscal Years 2001 to 2010”, en *Yearbook of Immigration Statistics FY 2010*, diciembre.
- Escobar Latapí, Agustín (2008), “Mexican Policy and Mexico U.S. Migration”, en Susan Martin y Agustín Escobar (eds.), *Mexico-U.S. Migration Management: A Binational Approach*, Lanham, Lexington Books, pp.179-216.
- Escobar Latapí, Agustín (2009), “Can Migration Foster Development in Mexico? The Case of Poverty and Inequality”, en *International Migration*, vol. 47, núm. 5, pp. 75-113.
- González Gutiérrez, Carlos (2006), “Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior,” en Carlos González (ed.), *Relaciones Estado-díaspóra. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 181-220.
- Masferrer, Claudia y Bryan R. Roberts (2009), “Características y alcances de la migración Mexicana de retorno, 2000-2005, ponencia presentada en el

- Seminario Permanente de Migración del Occidente de México, CIESAS Occidente, 16 de diciembre.
- Passel, Jeffrey y D'Vera Cohn (2011), "Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010", reporte 133 del Pew Hispanic Center, en <<http://pewhispanic.org/files/reports/133.pdf>>.
- Papail, Jean y Jesús Arroyo (2009), *Migración a Estados Unidos y autoempleo*, México, Universidad de Guadalajara/Program on Mexico-UCLA/Profmex World/Juan Pablos.
- Rodríguez Chávez, Ernesto (2011), "Volumen y características de los mexicanos repatriados con base en registros del INM y de la EMIF de la frontera norte", ponencia presentada en la Primera Reunión del Grupo Binacional "El bienestar de los migrantes mexicanos en Estados Unidos y México", ciudad de México, 23 de mayo.
- Sánchez López, Gabriela (2011), "Acceso a la información, servicios y apoyo en las zonas de atención prioritaria 2010. Oaxaca", reporte de investigación etnográfica. Proyecto "La calidad de la rendición de cuentas", CIESAS Occidente.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y Comisión para la Reforma de la Inmigración (CIR) (1997), Primer Estudio Binacional de la Migración México-Estados Unidos, Washington y México: SRE/CIR.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y Subsecretaría para América del Norte (SRE) (2005), "Mecanismos de repatriación entre agencias federales de Estados Unidos y México", ponencia presentada en el Duodécimo Foro Legislativo, El Paso, Texas, 9 y 10 de diciembre.