

De ida y de vuelta: el impacto de la política migratoria estadounidense en México y su población retornada

Mónica Jacobo Suárez

Programa Interdisciplinario de Políticas Públicas y Prácticas Educativas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Recepción: 30/09/2014 Aceptación: 17/11/2014

Resumen La política migratoria es una herramienta fundamental usada por los gobiernos nacionales para definir las responsabilidades y restricciones que regulan a su población extranjera. Esta política, sin embargo, tiene un impacto importante también fuera del territorio del país que la crea. Por ejemplo, la securitización de la frontera sur de Estados Unidos, la criminalización del migrante y la colaboración de policías locales con las autoridades migratorias han producido más de dos millones de deportaciones durante la última década, lo que ha tenido importantes consecuencias en México, a donde la mayoría de los migrantes son deportados. Este artículo analiza el impacto de la política migratoria estadounidense, específicamente del programa Comunidades Seguras, en México. Se examinan los supuestos del programa y su operatividad, los desafíos a la reintegración que este grupo enfrenta en México, así como áreas de intervención urgentes para el gobierno mexicano.

PALABRAS CLAVE: política migratoria, Comunidades Seguras, migración de retorno.

Abstract Immigration policy is a fundamental tool used by national governments to define the responsibilities and restrictions governing the foreign population resident in its territory. Immigration policy, however, has also significant impacts outside the territory of the country that creates it. For example, the securitization of the U.S.-Mexico border, the criminalization of immigrants, and the recent cooperation between local police and immigration authorities have produced over two million deportations from the U.S. during the last decade. Consequently, the U.S. immigration policy has had important impacts in Mexico, where most immigrants are deported. This article analyzes the impact of U.S. immigration policy, in particular that of Secure Communities, on Mexico. It examines the pro-

gram assumptions and operation, and its effects on the growing Mexican deported population. It also highlights the challenges that this population faces once trying to reintegrate to the Mexican society as well as priority areas for policy intervention.

KEY WORDS: immigration policy, Secure Communities, return migration.

Introducción

En pocos países el tema migratorio desempeña un papel tan preponderante y polarizador en el debate público como en Estados Unidos. La migración no sólo fue decisiva para su fundación como país independiente, sino que ha constituido una fuente constante de diversidad y crecimiento poblacional. Sin embargo, la política migratoria estadounidense, el marco regulatorio a partir del cual millones de migrantes son aceptados o rechazados para tener una estancia legal en dicho país, es más bien un sistema complejo y disfuncional. Hace dos décadas, en 1996, la creación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) introdujo un cambio radical al incrementar el número de ofensas por las cuales un inmigrante podía ser deportado, ampliando así el universo de individuos “deportables”. A este nuevo marco legal le siguió la firma de acuerdos de colaboración entre gobiernos locales y agentes de inmigración para ejecutar conjuntamente las leyes migratorias. Los acuerdos 287 (g), y en particular el programa Comunidades Seguras, han actuado como un multiplicador de fuerzas al aumentar considerablemente el número de individuos a los cuales se les revisa su estatus migratorio, precondition básica para detonar un proceso de deportación. Estos cambios en la legislación y los programas han llevado a la deportación de millones de migrantes y el surgimiento de cientos de miles de familias transnacionales, situación que tiene gran relevancia para México y la región norte de Centroamérica.

México, Guatemala, El Salvador y Honduras concentran el 91 % de las deportaciones realizadas entre 2003 y 2013. Sin embargo, sólo el 73 % de la población indocumentada en Estados Unidos proviene de México o Centroamérica, por lo que estos cuatro países están siendo desproporcionadamente afectados por el endurecimiento de la política migratoria, y en particular por las medidas de deportación. El impacto en México es considerable porque el 69 % del total de los deportados entre 2003 y 2013 han sido mexicanos.¹ En este artículo se analiza la relación entre la po-

¹ Véase Roseblum y McCabe (2014).

lítica migratoria estadounidense y el reciente flujo de migrantes que han retornado a México. En específico, se argumenta que la política migratoria de Estados Unidos ha tenido impactos considerables fuera de sus límites territoriales, particularmente en México, país al que se ha deportado a dos millones de personas desde 2009. La reciente ola de migrantes de retorno hace necesario comprender el fenómeno en un contexto binacional, entendiendo las situaciones específicas en Estados Unidos que detonaron su salida, cuáles son sus necesidades y recursos de movilización al regresar a México y las responsabilidades del Estado mexicano en su proceso de reintegración al país.

Esta investigación busca, en primer lugar, contribuir a generar un mejor entendimiento de la política migratoria estadounidense al analizar sus principales supuestos, operación e impacto diferenciado en la población inmigrante en Estados Unidos. Se pone especial énfasis en entender la operación de Comunidades Seguras porque su implementación a nivel nacional coincide con el aumento en los procesos de deportación a México. Un segundo objetivo es ampliar nuestro conocimiento de la población de retorno, un grupo que ha venido creciendo desde 2009, con base en la descripción de sus principales características utilizando información recopilada por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, la Unidad de Política Migratoria de México y varios estudios cualitativos realizados hasta ahora. Esta investigación contribuye al debate sobre la migración de retorno en México al abordar preguntas clave como ¿quiénes son los mexicanos que están siendo deportados?, ¿cómo están siendo deportados? y ¿cuáles son las condiciones en que regresan a México? La última sección identifica los principales desafíos a la integración económica, social y educativa de la población de retorno, además de la responsabilidad y las limitaciones del Estado mexicano para facilitar dicha integración. Esta investigación se enmarca en una perspectiva de política pública, por lo que se concentra en señalar acciones prioritarias y estrategias de intervención.

La política migratoria estadounidense: una era de criminalización del migrante y endurecimiento de la ley migratoria

La política migratoria, entendida como el conjunto de leyes y programas que regulan la integración de los inmigrantes en Estados Unidos, es un sistema complejo y con objetivos en ocasiones discordantes.² Mediante la política migratoria, el gobierno federal intenta admitir a nacionales de otros países por razones humanitarias y

² Para una revisión histórica de la política migratoria, componentes y objetivos, véase Fix y Passel (1994).

de reunificación familiar, y al mismo tiempo busca rechazar inmigrantes considerados no deseables con el fin de preservar su seguridad nacional y económica. Parte esencial de esta política migratoria es el sistema de deportación estadounidense, el cual ha desempeñado un papel preponderante desde 1996 en la identificación y remoción³ formal de los no nacionales considerados indeseables. Primero se creó la IIRIRA, que terminó con los derechos y privilegios concedidos a los inmigrantes en las Enmiendas de Inmigración y Leyes de Nacionalidad de 1965⁴ y amplió considerablemente la lista de ofensas castigadas con la deportación. Entre los 28 nuevos cargos se incluyeron ofensas menores, además de restringir sustancialmente el derecho de los inmigrantes a apelar la deportación una vez iniciado el proceso. La IIRIRA se aplicó de manera retroactiva, por lo que delitos no considerados felonía agravada antes de 1996, como manejar alcoholizado o robo menor en tiendas, se convirtieron en causas de deportación inmediata con su promulgación. La IIRIRA también considera sanciones administrativas para quien fuese deportado, y la más relevante es la prohibición de entrar en Estados Unidos por un periodo mínimo de cinco años y como máximo de por vida. También en 1996, la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva (AEDPA) redujo al mínimo la revisión judicial para personas en proceso de deportación, eliminó la amnistía para migrantes con familiares autorizados en Estados Unidos y creó la deportación expedita.⁵

La IIRIRA y la AEDPA representaron un cambio significativo en la forma de percibir a los migrantes: al criminalizarlos para detonar la deportación, su objetivo era reducir radicalmente la población indocumentada que ya vivía en Estados Unidos y evitar que entraran ilegalmente nuevos migrantes. En 2008, el sistema de deportación se fortaleció aún más con la colaboración entre policías locales y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) para identificar inmigrantes criminales a través del programa Comunidades Seguras. Este programa, instrumentado por el ICE, tiene como objetivo principal incrementar la seguridad pública dando prioridad a la identificación y remoción de inmigrantes indocumentados con antecedentes criminales severos. En teoría, Comunidades Seguras priorizaría la identificación y remoción de criminales que representarían una amenaza grave para sus comunidades y el país; por ejemplo, inmigrantes acusados o previamente encarcelados por robo, homicidio, violación, secuestro, delitos graves de tráfico de drogas o aquellos que involucran amenazas a la seguridad nacional

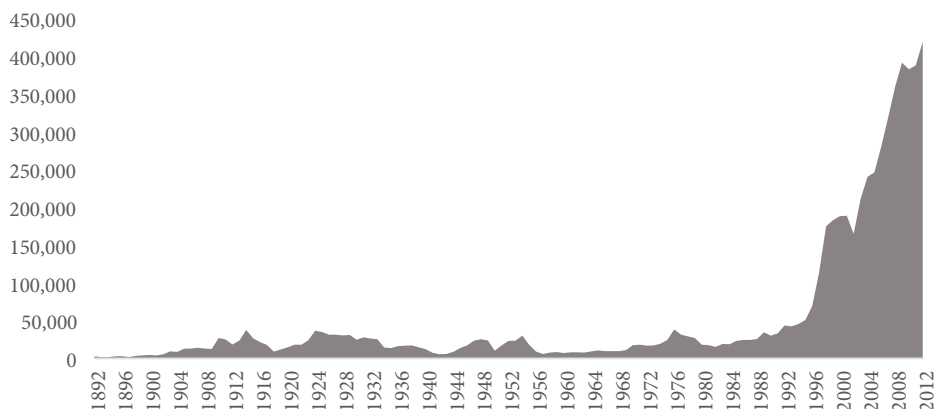
³ El Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, DHS) modificó el término *deportation* por el de *removal*. Aunque las estadísticas oficiales del DHS reportan el número de “remociones” (por su traducción al español), académicos, prensa y público en general las sigue llamando deportaciones.

⁴ Para un análisis más amplio de los cambios en la política migratoria y sus efectos sociales véase Hagan y Rodríguez (2002).

⁵ Véase Kanstroom (2009).

como terrorismo.⁶ Sin embargo, la rápida expansión del programa ha producido una instrumentación plagada de errores y violaciones al debido proceso,⁷ además de deportar inmigrantes que no cometieron delito alguno, no reducir las tasas de criminalidad⁸ y generar desconfianza entre comunidades y policías locales. Comunidades Seguras opera en la mayor parte de Estados Unidos y tiene impactos reales en México y Centroamérica, adonde cientos de miles de migrantes han sido deportados (Menjivar & Kanstroom, 2014).

GRÁFICA 1. Deportaciones: serie histórica, 1982-2012



Fuente: DHS. Anuario estadístico de inmigración: extranjeros removidos o retornados (tabla 39). Recuperado de <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-enforcement-actions>

Si se analiza la evolución de los procesos de deportación o remoción formal de Estados Unidos, se observa una relación directa entre los cambios en la política migratoria posteriores a 1994 y el volumen de inmigrantes expulsados. La gráfica 1 muestra que las deportaciones se mantuvieron por debajo de los 50,000 procesos anuales desde 1892 hasta prácticamente un siglo después, a mediados de la década de los noventa. Es en 1995 cuando el volumen salta hasta casi 200,000 procesos cada año, lo que coincide con los primeros años de implementación de la IIRIRA y la AEDPA. El segundo salto significativo ocurre en 2006 y continúa esta tendencia creciente hasta 2012, periodo en que Comunidades Seguras es adoptado prácticamente en todas las jurisdicciones de Estados Unidos. El DHS reportaba 2.3 millo-

⁶ El sitio oficial del Comunidades Seguras explica su funcionamiento y establece los crímenes prioritarios que perseguir, véase http://www.ice.gov/secure_communities/

⁷ Véanse Menjivar y Kanstroom (2014, cap. 4) y Foley (2014).

⁸ Véase *The New York Times*, 5 de septiembre de 2014.

nes de deportaciones entre 2008-2014, periodo que coincide con el lanzamiento de Comunidades Seguras en 2008 y su expansión a prácticamente todo el país durante la administración Obama en 2013. Pero, ¿cómo funciona Comunidades Seguras? ¿Cumple los objetivos para los cuales fue creado? ¿Cuáles son los impactos que ha tenido en los países receptores de migrantes deportados y en la misma población retornada?

Comunidades Seguras: supuestos, instrumentación y fallas

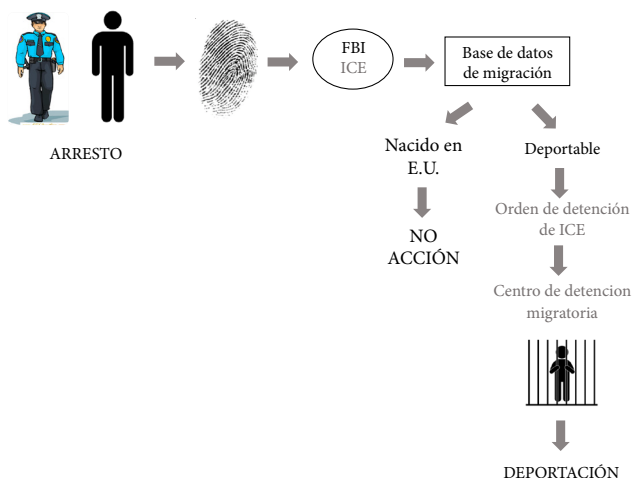
Comunidades Seguras inició como un programa relativamente pequeño y de adhesión voluntaria en Carolina del Norte y Texas, y bajo la administración Obama se ha expandido rápidamente a todo el país. El programa le permite al ICE tener acceso a las huellas digitales de todos los individuos que son registrados en las cárceles en Estados Unidos con la finalidad de identificar a aquellos que son sujetos de deportación. Se basa en dos supuestos básicos; primero, que los migrantes no autorizados tienen más probabilidades de infringir la ley que la población en general, y segundo, que si es posible identificar a la población indocumentada al revisar el estatus migratorio de cada una de las personas que son arrestadas, sería relativamente sencillo para el gobierno de Estados Unidos deshacerse de estos peligrosos criminales. Aunque los agentes de la policía local no ejecutan directamente la ley federal de inmigración, la transmisión de huellas digitales al ICE da acceso a información de los detenidos y detona acciones de reforzamiento de esta ley.

Específicamente, ¿cómo funciona Comunidades Seguras? En Estados Unidos, cuando un individuo es arrestado o registrado en una estación de policía local o cárcel por cualquier falta o delito, sus huellas digitales son enviadas al Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) para verificar si existen antecedentes criminales. En el marco de Comunidades Seguras, el FBI también envía las huellas digitales al DHS para corroborarlas con las bases de inmigración (véase gráfica 2). Si las huella digitales de la persona detenida coinciden con algún registro en las bases de DHS, se notifica al ICE dónde se encuentra la persona arrestada. En teoría, el ICE debería abrir una investigación para determinar si el detenido está en territorio estadounidense de manera no autorizada y si ha cometido un crimen grave, en cuyo caso se le podría iniciar un proceso de deportación. Si ambas condiciones ocurren, el ICE emite una orden de detención y el individuo es retenido por hasta por 48 horas para que agentes de inmigración lo tomen en custodia y lo trasladen a un centro de detención de inmigración.⁹

⁹ Existen centros de detención en todo Estados Unidos, usualmente uno o dos en cada estado, por lo que un individuo que es tomado en custodia por el ICE puede ser transferido a cientos de kilómetros del lugar donde fue detenido (policía local). Detention Watch Network cuenta con un mapa interactivo de

Es muy importante señalar que la mera coincidencia de huellas digitales con los registros de la DHS no significa que la persona sea indocumentada ni mucho menos “deportable”. Las bases de migración contienen información biométrica de todos los contactos que un migrante, autorizado o no, tiene con el DHS. Por lo tanto, los registros de migración contienen información de residentes legales permanentes, extranjeros que han solicitado la ciudadanía o naturalización y en general de todos aquellos individuos que ingresan y salen legalmente del país. Por otro lado, es posible que inmigrantes que ingresaron sin autorización no estén registrados en estas bases porque nunca han tenido un encuentro con el DHS. De ahí la importancia del poder de “discrecionalidad” que ejercen los agentes del ICE para decidir en qué casos debe abrirse una investigación y cuándo ésta justifica un proceso de deportación.¹⁰

FIGURA 1. Cómo opera Comunidades Seguras



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en el sitio oficial de Comunidades Seguras.

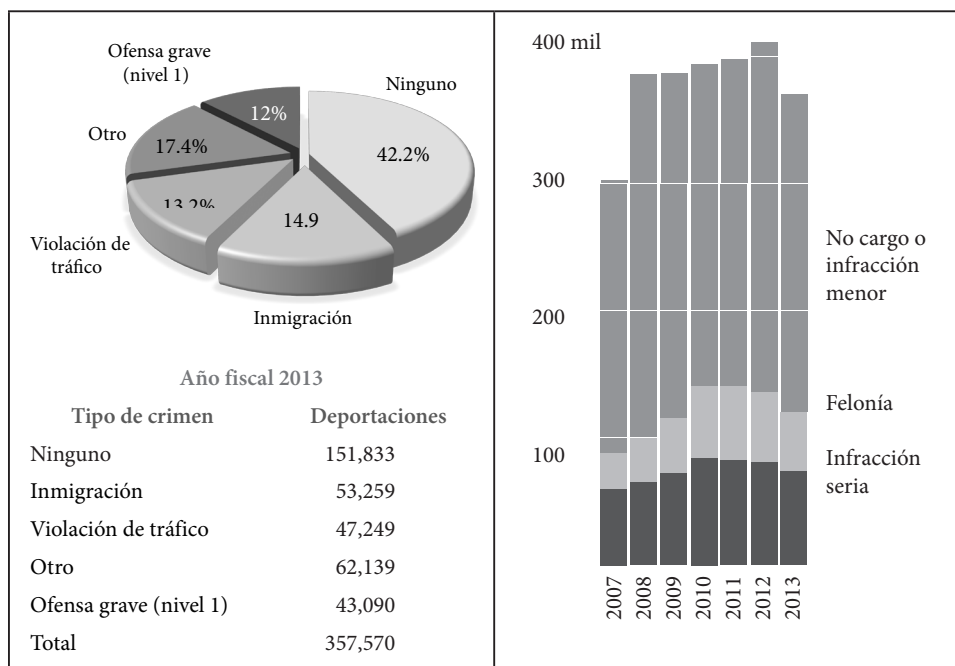
A pesar de que Comunidades Seguras presume un éxito basado en la interoperabilidad entre el gobierno federal y las agencias de procuración de justicia locales, ha sido objeto de fuertes críticas desde la academia y la sociedad civil de Estados Unidos. Numerosas fallas al debido proceso, el uso de perfiles raciales para detener y deportar inmigrantes de origen latino, la deportación masiva de inmigrantes a

los centros de detención actualizado. Véase <http://www.detentionwatchnetwork.org/dwnmap>

¹⁰ Véanse Waslin (2011) y Lasch (2013).

causa de ofensas menores o sin ofensa alguna, la separación familiar forzada y no reducir las tasas de criminalidad son algunas de las críticas más importantes. Incluso el secretario del DHS, Jeh Johnson, declaró en 2014 que el programa requería de un nuevo inicio y dirección.

GRÁFICA 2. Deportaciones realizadas por el ICE y por tipo de ofensa



Fuente: TRAC, números de deportación para el año fiscal 2013, y *The New York Times*, análisis de 3.2 millones de procesos de deportación realizados por ICE entre 2007 y 2013.

Indudablemente, la falla más grave de Comunidades Seguras es que no deporta criminales peligrosos ni reduce las tasas de criminalidad. En otras palabras, no cumple con los objetivos que justifican su existencia. En 2013, un reporte especial realizado por el Transaccional Records Access Clearinghouse (TRAC)¹¹ encontró que sólo el 12 % de los deportados con la intervención de Comunidades Seguras representaban una amenaza seria.¹² En contraste, el 42 % de los individuos depor-

¹¹ TRAC es una organización basada en la Universidad de Syracuse que recolecta y analiza información oficial producida por el gobierno de Estados Unidos. Obtiene la información que analiza a través de requerimiento de acceso o FOIA.

¹² Crímenes graves u ofensas de nivel 1 incluyen espionaje, traición a la patria, sabotaje, tráfico de

tados durante ese mismo año no cometieron delito alguno y el 13 % fueron removidos por cometer una violación de tráfico, como manejar a exceso de velocidad o no tener licencia de conducir. Además, el término “criminal convicto” es utilizado de manera amplia para incluir delitos menores como violaciones de tránsito y faltas migratorias (no situación legal). De acuerdo con esta definición, si un inmigrante indocumentado recibe una multa por manejar a exceso de velocidad y la paga, en ese momento entra automáticamente en la lista de criminales convictos de ICE. Si la misma definición fuese aplicada a nacionales estadounidenses, TRAC sugiere que la mayoría de esta población debería ser clasificada como criminal convicto, lo cual es un sinsentido que refleja el uso diferenciado y discriminatorio de las definiciones de criminales utilizadas por el ICE. De hecho, el número de individuos que han cometido ofensas serias y han sido detenidos por el ICE ha disminuido durante la expansión a nivel nacional de Comunidades Seguras, como lo muestra un análisis publicado por el periódico *The New York Times* en 2014.

Además de no priorizar la deportación de criminales peligrosos, la instrumentación de Comunidades Seguras está plagada de fallas al debido proceso por parte de la policía local y de personal del ICE. Se han documentado serias violaciones a derechos civiles e irregularidades en el proceso de detención y transferencia. Por ejemplo, en la mayoría de los casos no se les permite a los detenidos comunicarse con sus familias o abogados una vez que han sido puestos en libertad y posteriormente son retenidos para que el ICE los tome en custodia. En ocasiones los inmigrantes son trasladados a los centros de detención de inmigración sin previa notificación a sus familiares, abogado, o incluso a ellos mismos. La historia de Guadalupe, un caso popularizado por las organizaciones de defensa a inmigrantes, como el National Day Laborer Organizing Network y Centro Presente, es ilustrativo de las múltiples violaciones cometidas en la instrumentación de Comunidades Seguras. Guadalupe, inmigrante mexicana que vivía en Holyoke, Massachusetts, fue deportada en 2012 días después de ser detenida mientras hacía sus compras de Navidad en una tienda departamental.¹³ Cuando intentó pagar sus compras con una tarjeta de débito, la cajera le requirió una identificación oficial, que Guadalupe no pudo presentar por carecer de ésta. La empleada acusó a Guadalupe de intento de robo y la entregó a la policía local. Al escuchar los hechos, un juez local retiró los cargos en contra de Guadalupe y ordenó ponerla en libertad. Sin embargo, el ICE ya había emitido una orden de detención cuando recibió sus huellas dactilares.

migrantes, homicidio, secuestro, asalto sexual y robo. Véase U.S. Department of Homeland Security (2013).

¹³ Testimonio incluido en “All in one guide to defeating ICE requests” por Washington Defender Association, Immigrant Legal Research Center, National Immigration Project y National Immigration Law Center.

Guadalupe fue retenida por la policía a pesar de haber sido declarada inocente por el juez, y fue trasladada a un centro de detención por los agentes del ICE. Todo esto ocurrió en menos de 24 horas y la familia de Guadalupe no pudo localizar el centro de detención en donde estaba. Guadalupe fue deportada cuatro semanas después de su traslado sin haber podido apelar su caso ni que se le permitiera llevar consigo a su hija. Al no haber recibido los citatorios del Servicio de Protección a Menores en el centro de detención, Guadalupe perdió las audiencias, y con ello la custodia de su hija, que permanece en Estados Unidos.

Otra falla de Comunidades Seguras es la deportación de no “deportables”. Por definición, las leyes de deportación sólo aplican a “extranjeros”, es decir, a personas que no son ciudadanos o residentes legales de Estados Unidos. Sin embargo, mediante Comunidades Seguras se ha deportado a residentes legales y ciudadanos naturalizados con una frecuencia preocupante, ya sea porque no se verifica la identidad de la persona o porque la ley se aplica en forma retroactiva. En situaciones que podemos calificar de absurdas y surrealistas, la prensa ha documentado casos de ciudadanos nacionalizados, residentes legales e incluso veteranos de guerra deportados a causa de algún delito menor cometido años antes de la creación de IIRIRA. Para esta población en particular, el regreso a su “país de origen” es irónico y dramático por tener décadas viviendo fuera de éste y no contar con redes de apoyo familiar. Los datos sobre deportaciones arbitrarias e incorrectas son indicativos de problemas sistemáticos en la ley y su instrumentación. El Proyecto Florencia para los Derechos de Inmigrantes y Refugiados, organización con sede en California, recibe de 40 a 50 casos mensuales de individuos ya deportados que tienen reclamos válidos de nacionalidad estadounidense. La magnitud de esta situación no puede calcularse con exactitud debido a que el DHS no mantiene un registro de estos casos. Sin embargo, Kanstroom (2009) estima que de aplicarse una tasa de error del 1 % en los procedimientos de deportación realizados por ICE se habrían registrado entre 80,000 y 100,000 deportaciones erróneas en los últimos años, incluyendo residentes permanentes, naturalizados, ciudadanos estadounidenses y refugiados.

A las múltiples fallas de instrumentación del programa se suma la consecuencia no intencionada de erosionar la confianza entre las comunidades de inmigrantes y la policía local. Cuando la población inmigrante percibe que cualquier interacción con la policía puede detonar una deportación, los lazos de confianza se deterioran y los inmigrantes se vuelven renuentes a denunciar crímenes, por tanto la seguridad pública se ve socavada. Un estudio reciente muestra que la instrumentación de Comunidades Seguras y los acuerdos 287 (g) —cuyo elemento común es la colaboración entre la policía local y las autoridades migratorias— han producido desconfianza y miedo en la comunidad inmigrante.¹⁴ Se incrementan el miedo y la

¹⁴ Véase Theodore (2013).

desconfianza hacia la policía en la población latina por el mayor involucramiento de ésta en la ejecución de las leyes migratorias. Entre los más de 2,000 latinos encuestados, 44 % dijeron ser menos propensos a acudir a la policía en caso de ser víctimas de un crimen por temor a ser cuestionados respecto a su situación migratoria o la de sus familias. Este temor no es exclusivo de inmigrantes indocumentados, se extiende a sus familiares latinos nacidos en Estados Unidos (30 %), una actitud comprensible dado el creciente número de familias mixtas entre la población latina a nivel nacional.¹⁵ La población inmigrante no sólo teme a la policía, tampoco se siente protegida por ella: más del 40 % de los encuestados dijeron que en caso de ser víctimas de un delito preferirían pedir ayuda a un líder religioso o comunitario antes que acudir a la policía, por temor a ser cuestionados sobre su situación migratoria. El mayor involucramiento de la policía en la ejecución de leyes migratorias también ha producido aislamiento en la comunidad latina. El 37 % de los latinos participantes en el estudio se siente bajo sospecha, el 38 % evita salir de casa y el 42 % se siente más aislado.

Existe evidencia para asegurar que Comunidades Seguras se ha instrumentado discrecionalmente utilizando un perfil racial, lo que impacta además de manera negativa la salud de los inmigrantes, en particular la de los mexicanos. De acuerdo con el *Diálogo binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México*, los migrantes mexicanos indocumentados muestran los niveles más altos de estrés desde finales de la década de los noventa. Un número creciente de mexicanos y mexicano-americanos se autoexcluyen de un buen número de servicios institucionales y redujeron su participación en espacios públicos como escuelas, iglesias y actividades sociales para no ser detenidos con base en perfiles raciales. Existen testimonios que documentan situaciones en las que la policía detiene a individuos porque sospecha que son indocumentados de acuerdo con la apariencia física.¹⁶ Cabe resaltar que estar sin documentos en Estados Unidos no constituye un crimen, sino una falta administrativa, por lo que los extranjeros bajo sospecha de ser indocumentados no debieran ser acusados de un crimen. Sin embargo, gracias a la

¹⁵ Una familia de situación mixta incluye residentes legales, migrantes indocumentados e hijos de migrantes nacidos en Estados Unidos. Para estimaciones de este tipo de familias véase Passel y Cohn (2009).

¹⁶ Un ejemplo es el historia de Irasema Zapata, quien en el verano de 2012 fue detenida con su esposo y sus hijos mientras conducían de regreso de un paseo familiar en Massachusetts. Cuando el esposo de Irasema le preguntó al oficial que los detuvo cuál era el delito que cometieron, el policía respondió: “cada vez que veo un indocumentado como tú lo detengo porque sé que no está legalmente aquí”. El esposo de Irasema no tenía una licencia de conducir, razón suficiente para que arrestaran a ambos. Hasta diciembre de 2013, Irasema y su esposo continuaban en proceso de deportación, sin saber cuándo tendrían que dejar el país ni qué pasaría con sus dos hijos. Testimonio incluido en “Just Communities: An immigrants rights documentary”.

definición tan amplia de crimen utilizada por el ICE y a la cooperación de la policía con esta agencia, es suficiente detener a un individuo y constatar que no tiene licencia de conducir para arrestarlo e iniciar el envío de huellas dactilares, el cual comúnmente termina con un proceso de deportación.

Para concluir, la criminalización y el hostigamiento derivados de la política migratoria afectan no sólo a inmigrantes indocumentados, también aquellos con estancia legal se sienten amenazados debido a la situación migratoria de sus familiares. En 2009, las familias de situación mixta comprendían nueve millones de personas. Ese mismo año, Human Rights Watch estimaba que más de un millón de personas habían sido separadas de sus familias por procesos de deportación. El estrés al que están sometidos los padres inmigrantes ante la posibilidad de ser deportados afecta directamente a sus hijos. El impacto emocional y psicológico de la separación familiar es devastador, independientemente de que los hijos hayan nacido o no en Estados Unidos. Al ser forzados a separarse de uno o ambos padres, su desarrollo emocional y aprendizaje se ven afectados; con frecuencia interrumpen su educación y experimentan periodos largos de depresión, además de sufrir pérdidas materiales importantes en el núcleo familiar debido a la pérdida de uno de los padres o al movimiento de toda la familia al país de origen.¹⁷

De vuelta: los mexicanos que regresan y los desafíos a su reintegración

Desde hace más de una década, un número creciente de adultos, jóvenes y niños mexicanos están regresando de Estados Unidos a México al verse afectados por el endurecimiento de las leyes migratorias, además de su aplicación masiva y discrecional. Estos mexicanos están regresando al país en una gran variedad de contextos: más de un millón han sido deportados,¹⁸ otros miles han firmado una orden de retorno voluntario con la esperanza de reunirse en algún momento con sus familiares en Estados Unidos¹⁹ y otros cientos de miles de niños y jóvenes estadounidenses

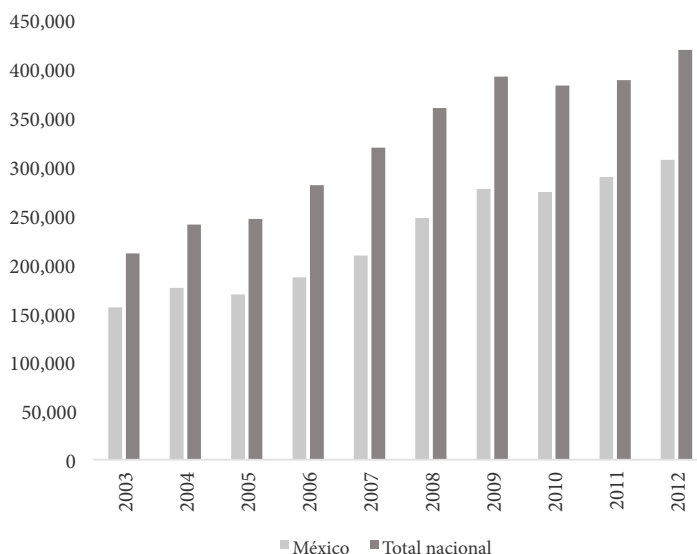
¹⁷ Véanse Yoshikawa y Kholoptseva (2013) y Yoshikawa y Kalil (2011).

¹⁸ La deportación, *removal* o deportación forzada es definida por el DHS como “el movimiento obligatorio y confirmado de un extranjero inadmisibles o deportables de los Estados Unidos basado en una orden de expulsión”. Todo extranjero que es deportado o “extraído” tiene consecuencias administrativas o penales impuestas a la posterior entrada a Estados Unidos debido a la orden de extracción.

¹⁹ Los retornos o “salidas voluntarias” son los acuerdos firmados para salir del país un periodo de días determinado. Cuando un extranjero firma una “salida voluntaria o retorno” desde dentro de un centro de detención, el DHS lo escolta esposado hasta la frontera Estados Unidos-México. Cuando firma la salida voluntaria sin haber sido detenida, la persona tiene entre 60 y 90 días para salir del país. En realidad el retorno voluntario funciona como una deportación *de facto* y tiene consecuencias socio-emocionales y de separación de familias similares a la deportación. Sin embargo, algunos inmigrantes

viven ahora en México debido a la deportación de uno de sus padres. El retorno a México de Estados Unidos no es un fenómeno nuevo. La larga tradición migratoria al país del norte había estado acompañada del regreso eventual a la comunidad de origen. Sin embargo, la magnitud del flujo de retorno, lo involuntario del regreso en la mayoría de los retornados y la prevalencia de niños y adultos jóvenes en la población retornada hacen del reciente fenómeno de retorno algo distinto.

GRÁFICA 3. Mexicanos deportados en relación con la población deportada total



Fuente: DHS, Anuario estadístico de inmigración: Extranjeros removidos por tipo de crimen y nacionalidad. Recuperado de <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-enforcement-actions>

De 2005 a 2010, 1.4 millones de inmigrantes mexicanos y sus hijos regresaron a México, el doble que en el quinquenio previo (Passel, Cohn y González-Barrera, 2012). Este aumento se explica en gran medida por la salida forzada de mexicanos a causa de deportaciones y procesos de retorno voluntario. Las deportaciones o procesos formales de remoción han seguido una tendencia creciente en Estados Unidos desde 2003 y los mexicanos representan alrededor del 75 % del total de la población deportada cada año (gráfica 3). Desde 2003, Estados Unidos ha realizado anualmente entre 150,000 y 300,000 procesos formales de remoción a México de acuerdo con cifras del DHS. Las deportaciones, sin embargo, subestiman el número

aceptan firmar con la esperanza de volver legalmente a Estados Unidos en algún momento. Bajo este procedimiento, el individuo puede solicitar una visa e ingresar legalmente a territorio estadounidense después de un periodo específico de tiempo, el cual varía dependiendo de cada caso.

de migrantes que han sido forzados a regresar; también se deben considerar aquellos que han firmado una orden de retorno voluntario, eufemismo que esconde el destierro, al menos temporal, de un número significativo de mexicanos. Dicho “retorno voluntario” ocurre cuando un juez expide una orden de salida a un inmigrante, quien prácticamente no puede negarse a firmar. Una vez emitida y firmada la orden de retiro voluntario, el inmigrante tiene un plazo para salir de Estados Unidos. Entre 2009 y 2012 hubo más de un millón de retornos voluntarios de mexicanos de Estados Unidos a México (cuadro 1).

CUADRO 1. Migración de retorno a México

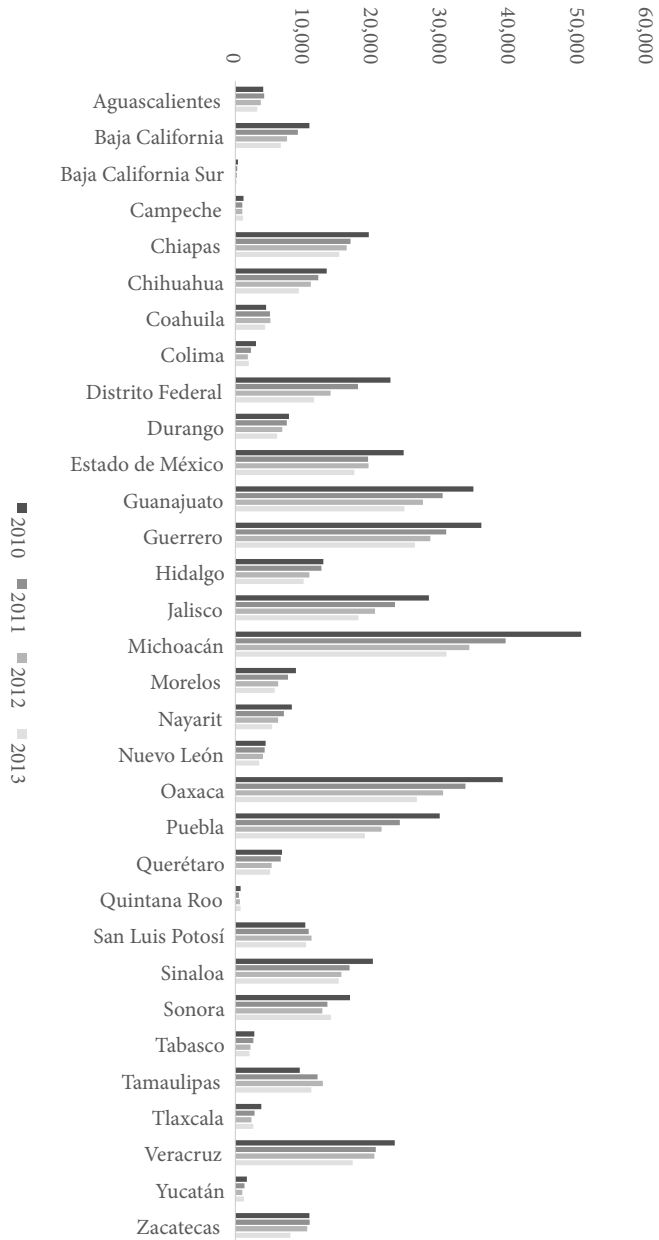
Fuente	2009	2010	2011	2012	2013	Al 26 de junio 2014	Total
Repatriados Segob	N/A	469,268	405,457	369,492	332,865	135,696	1,712,778
Retornos DHS	468,722	353,892	205,195	131,818	N/A	N/A	1,159,627
Deportaciones DHS	277,185	273,915	289,347	306,870	N/A	N/A	1,147,317

Fuente: Cifras oficiales de repatriación presentadas por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación de México y de retornos voluntarios y deportaciones de mexicanos, presentadas por el DHS.

Las estadísticas oficiales de migración, tanto de México como de Estados Unidos, evidencian la falta de un registro sistemático, comprensivo y uniforme que documente el fenómeno. El DHS registra “retornos” más “deportaciones”, mientras que la Secretaría de Gobernación captura el fenómeno de retorno bajo la etiqueta de “repatriados”, es decir, de mexicanos detenidos por las autoridades migratorias estadounidenses y que se apegaron al Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM) (cuadro 1). Estas diferencias en instrumentación producen variaciones en la estimación de la migración de retorno, primer requisito para entender sus necesidades y ofrecerles programas de apoyo.

Una particularidad del reciente fenómeno de retorno es su impacto diferenciado en México (gráfica 4). Para la mayoría de los estados, 2010 representó un año récord en el número de repatriados recibidos, flujo que ha disminuido gradualmente en años subsecuentes. Sin embargo, se observan diferencias importantes en el total de mexicanos que han retornado a distintas regiones. Los estados del sureste (Yucatán, Tabasco, Quintana Roo y Campeche) han recibido el menor flujo de mexicanos repatriados, lo mismo que estados poco expulsivos, es decir, con poca historia de emigración como Aguascalientes, Colima, Nayarit y Querétaro. En el otro extremo se encuentran estados con una larga tradición migratoria y que ahora reciben el mayor flujo de retornados: Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Guanajuato, Jalisco y Puebla son las entidades que más repatriados han recibido desde 2010. Además, el Estado de México y el Distrito Federal destacan también como importantes destinos para el retorno.

GRÁFICA 4. Eventos de repatriación por año y entidad de origen, 2010-2013



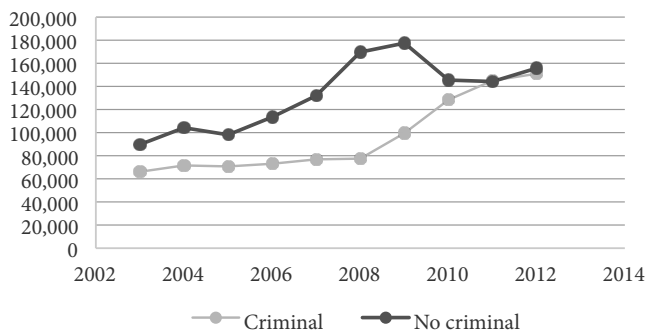
Fuente: Elaboración propia a partir del número de eventos de repatriación reportados por la Unidad de Política Migratoria de la Segob en su portal en línea.

¿Cuáles son las características de los mexicanos retornados y de sus familias? Sin negar la diversidad del contexto individual de retorno, existe un elemento común en las experiencias de la mayoría de los mexicanos que han regresado recientemente: el bajo nivel de agencia para decidir sobre su proceso de retorno. Ya sea por deportación propia, de un familiar o por haber firmado una orden de salida voluntaria, cientos de miles de mexicanos han salido de Estados Unidos por causas ajenas a su voluntad. ¿De qué manera, si alguna, el contexto de retorno forzado impone desafíos específicos y afecta su proceso de reintegración? Una implicación directa del retorno forzado es el estigma relacionado con la deportación o de haber estado en la cárcel, frecuentemente percibido como un obstáculo para la reintegración por la población retornada. En *Los otros dreamers*, Anderson y Solís (2014) retratan las experiencias de retorno de jóvenes mexicanos que crecieron en Estados Unidos. Una parte de ellos fueron deportados por ofensas menores, como manejar sin licencia, mientras que otros fueron forzados a salir Estados Unidos por no poder probar su estancia legal en el país. Sin importar el cargo específico por el cual fueron detenidos y posteriormente removidos, estos jóvenes narran el estigma real que conlleva el haber sido deportados, y por ende clasificados como “criminales convictos” por el sistema de justicia estadounidense. Este estigma no termina al cruzar la frontera, sino que se adhiere a ellos en México. Varios de los testimonios narran la renuencia de estos jóvenes a comunicar abiertamente cómo salieron de Estados Unidos por miedo a ser rechazados o juzgados en México.

Entre las experiencias de retorno forzado existen variaciones importantes que se deben considerar en el diseño de políticas de reintegración. Si bien es cierto que el estigma de la deportación puede ser compartido por la mayoría de los migrantes que se vieron forzados a regresar a México, es altamente probable que el tipo de ofensa cometido impacte las oportunidades de reinserción social, y principalmente laboral, de los retornados. De acuerdo con cifras del Transactional Records Access Clearinghouse, la mayoría de los mexicanos deportados entre 2003 y 2011 no habían cometido delito alguno. Fue en 2009 cuando la cifra de mexicanos deportados debido a un cargo criminal aumentó hasta casi igualar a aquellos sin historial criminal en 2012 (gráfica 5). Por supuesto, la etiqueta “criminal” ha de tomarse con cautela debido a la amplia definición de crimen utilizada por el ICE antes discutida. Es prioritario que el gobierno mexicano identifique a los connacionales deportados después de cumplir condenas penales por crímenes graves. Aunque se desconoce el desglose por tipo de crimen para mexicanos deportados, si extrapolamos las cifras proporcionadas por el ICE, sabemos que alrededor del 12 % de la población deportada ha cumplido condenas penales por delitos graves como secuestro, homicidio, crimen organizado, etc. La reintegración efectiva de estos connacionales requiere de acciones específicas orientadas a su readaptación social, económica y en ocasiones cultural. Hasta ahora este grupo ha sido ignora-

do por completo en las discusiones del retorno en México tanto por la academia como por la sociedad civil y el gobierno federal.

GRÁFICA 5. Mexicanos deportados según situación criminal



Fuente: DHS. Anuario estadístico de inmigración: Extranjeros removidos por tipo de crimen y nacionalidad (tabla 41). Recuperado de <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-enforcement-actions>

Además de la prevalencia del retorno forzado, la reciente ola de mexicanos retornados tiene en común que es una población mayoritariamente joven. De acuerdo con el *Anuario estadístico de migración y remesas* publicado en 2014 por la Fundación Bancomer y el Consejo Nacional de Población (Conapo), aproximadamente el 43.4 % de los mexicanos que retornaron a México de Estados Unidos en 2012 tenían entre 18 y 35 años (aproximadamente 500,000 jóvenes).²⁰ A este grupo debe sumarse el creciente número de ciudadanos estadounidenses, hijos de migrantes mexicanos, que ahora viven en México debido al retorno de sus padres. Este grupo se duplicó entre 2000 y 2010, pues pasó de 343,000 a 739,000 (censo de 2010). De este total, el 77 % son menores de edad para quienes la educación en español como segunda lengua es una necesidad imperativa para su incorporación exitosa al sistema educativo mexicano. En suma, México experimenta actualmente una diáspora de retorno en edad formativa y productiva que requiere programas de reinserción educativa y laboral.

¿Y el Estado mexicano? Responsabilidades, necesidades y vacíos

La migración de retorno en México es un fenómeno de creciente relevancia para la sociedad y el Estado mexicano, que está obligado a brindar servicios y protección a su población retornada de acuerdo con la normatividad nacional e internacional. En primer lugar, la obligación de aceptar nacionales que retornan al país de ori-

²⁰ Cifras citadas en Anderson y Solís (2014).

gen es una norma internacional consuetudinaria. La Ley de Migración mexicana, aprobada en 2011, contempla la obligación del gobierno mexicano de “facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana”. También contempla una serie de derechos para los nacionales que regresan al país, entre ellos el acceso a alimentos y un espacio digno de estancia, a no ser discriminado por ningún motivo por las autoridades nacionales, a ser trasladado a su comunidad de origen y a recibir un trato digno y humano, tomando siempre en cuenta consideraciones de género y atención especial a los niños y jóvenes.

A pesar de lo establecido en la normatividad migratoria mexicana, hasta ahora no existen programas o acciones comprensivas en ninguno de los tres órdenes de gobierno que atiendan directamente la reintegración de los mexicanos retornados o que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos. En su lugar, existen acciones no articuladas enfocadas en cubrir sus necesidades más inmediatas. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Migración, como órgano responsable de brindar atención integral a los mexicanos repatriados, instrumenta desde 2013 junto con la Secretaría de Gobernación el programa Somos Mexicanos, que tiene como objetivo contribuir “a la reincorporación al desarrollo productivo de los repatriados en condiciones dignas, de manera segura y con opciones de fuentes de empleo en sus comunidades”. Aunque su objetivo es amplio, hasta ahora los servicios otorgados por el programa se limitan a cubrir las necesidades básicas de alimentación y transporte. En cada uno de los nueve módulos fronterizos donde opera Somos Mexicanos, los connacionales repatriados reciben una hoja de repatriación, alimentos y agua, así como ayuda económica para trasladarse a su comunidad de origen. Aunque necesarias, estas acciones abonan poco a garantizar la reinserción económica o social de los connacionales que establece el objetivo del programa. La reinserción económica requiere, al menos, realizar un diagnóstico de sus habilidades y capacidades laborales, certificar dichas capacidades o proveer capacitación cuando sea necesario y vincular a los migrantes retornados con potenciales empleadores. Hasta ahora no existe un programa que integre estas acciones a nivel municipal, estatal y mucho menos federal.

Además de Somos Mexicanos, existe el Fondo de Apoyo al Migrante (FAM), a través del cual el gobierno federal otorga recursos a los estados y municipios para financiar proyectos y obras de infraestructura que apoyen a los trabajadores migrantes de retorno y a sus familias. Los fondos pueden ser utilizados en cuatro áreas: proyectos de capacitación para impulsar capacidades productivas, proyectos productivos individuales o de grupo, fondos para mejoramiento de vivienda (construcción de techos, pisos y letrinas) y apoyo financiero para la operación de albergues. El FAM, sin embargo, presenta serias limitaciones. Primera, el progra-

ma está enfocado en servir a la población retornada más vulnerable, aquella cuyas necesidades más apremiantes son de vivienda y no necesariamente de reinserción educativa, laboral o social. Además, quienes soliciten el apoyo han de vivir en municipios altamente marginados, lo cual excluye a los mexicanos retornados que ahora viven en concentraciones urbanas importantes. Segunda, los fondos se otorgan a solicitud del migrante y se requiere un proceso de solicitud formal que incluye el diseño de un proyecto y su presupuesto. Esto excluye a la población retornada que no conoce los programas ofrecidos por el gobierno o que no se siente capacitada para planear y presentar un proyecto. Finalmente, el presupuesto asignado al FAM está entre los más bajos del Ramo 33. En 2014, el FAM contó con 200 millones, en contraste con el Fondo de Cultura que recibió 2,730 millones o el Fondo de Infraestructura para el Deporte que obtuvo 3,211 millones.²¹ En resumen, aunque el FAM cubre un espectro de acciones más grande que el programa Somos Mexicanos, el escaso presupuesto federal que se le otorga, el complejo proceso de solicitud para los migrantes y las prioridades establecidas en el programa hacen que su alcance e impacto para la población retornada sea limitado.

La carencia de programas integrales contrasta con los múltiples retos y problemas que enfrentan los migrantes mexicanos una vez de regreso. En 2014 la organización binacional Mexicanos y Americanos Todos Trabajando realizó un estudio con 600 migrantes retornados en Jalisco, hasta ahora la investigación más grande en su tipo en México. Entre sus hallazgos destacan la ínfima cobertura de los programas gubernamentales entre la población retornada, lo inadecuado del trato de la autoridad mexicana a los retornados y la ausencia de apoyo para facilitar la reintegración en áreas prioritarias como salud, empleo y educación. Sólo un 4 % de los retornados entrevistados dijo haberse beneficiado de algún programa social a su retorno, mientras que un 42 % se enfrentó a autoridades corruptas y nepotistas. Además, sólo un 2 % recibió alguna ayuda del gobierno para llenar documentos oficiales, encontrar casa e inscribir a sus hijos en la escuela. Ningún migrante encuestado reportó haber recibido algún tipo de ayuda para encontrar trabajo. Entre los principales desafíos en la reintegración se señalaron malas condiciones laborales (74 %), salario insuficiente (84.5 %), acceso limitado a servicios de salud para sus hijos y ellos mismos (44 %) y las dificultades de adaptar sus habilidades en México (30 %).

Además de estos desafíos, el contar con documentos probatorios de identidad mexicana (credencial del IFE, CURP y acta de nacimiento) destaca por su importancia para garantizar el acceso a otros derechos, como educación y salud. Esto es particularmente relevante para los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos

²¹ Los recursos otorgados a través del Ramo 23 pueden consultarse por año y entidad federativa en el portal <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#Mpa2014>

que ahora residen en México con sus padres retornados, unos 358,000 niños de 5 a 17 años, de acuerdo con datos de la Segob para 2013. Estos niños tienen derecho a la doble nacionalidad, a tener pleno acceso a educación, salud y a recibir apoyo de programas sociales. Lamentablemente, los derechos de estos niños y jóvenes retornados son frecuentemente violados, en particular en materia de educación. Por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil como el Instituto de las Mujeres en la Migración y Voces han documentado numerosos casos en que a los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero se les niega la inscripción formal e incluso el acceso a las escuelas mexicanas por carecer de acta de nacimiento apostillada o por no contar con su registro de doble nacionalidad. Cuando no se tiene este documento, los niños reciben un certificado provisional de estudios que no les permite transitar al siguiente nivel educativo ni solicitar apoyos sociales o becas. Este es un problema de mala práctica de las autoridades escolares y de desconocimiento de las normas de control escolar, que garantizan el derecho a la educación a todos los niños y niñas sin importar su nacionalidad.²²

Otro problema es la dificultad para acreditar la educación debido a que las normas contemplan la expedición de certificados provisionales de educación cuando el alumno no haya podido acreditar su identidad mediante el acta de nacimiento apostillada, certificada y traducida en caso de no estar en español. En la práctica, dichos certificados provisionales frecuentemente son rechazados al realizar la inscripción de un nivel educativo a otro —por ejemplo cuando el alumno concluye la primaria o secundaria—, por lo que su expedición constituye una práctica discriminatoria. Para resolver esta situación se requieren campañas de difusión efectivas por parte de la SEP con los sectores educativos a nivel estatal y municipal para garantizar la aplicación de las normas. De igual forma, es recomendable que la Secretaría de Relaciones Exteriores instrumente una campaña de difusión para promover y facilitar el registro de nacionalidad mexicana para los hijos de mexicanos en el extranjero a través de los consulados. En forma alternativa, la SEP podría flexibilizar los requisitos para acreditar la identidad mexicana sin exigir el acta de nacimiento apostillada y aceptar en su lugar el acta de nacimiento estadounidense de los niños acompañada del acta de nacimiento mexicana de uno de los padres. Aunque obtener la apostilla es un trámite relativamente barato, tiene que hacerse en el lugar de nacimiento, en este caso Estados Unidos, país al que los padres no pueden regresar si fueron deportados. A esto ha de sumarse el costo de traducir el acta estadounidense por un perito certificado, y en ocasiones también realizar el registro de doble nacionalidad en algunos de los registros civiles de México.

²² El Instituto de las Mujeres en la Migración ha sido líder en promover estas propuestas y dirigir las mesas de diálogo con las secretarías de Educación Pública (SEP) y de Gobernación (Segob), exponiendo en ellas casos de violación sistemática al pleno derecho a la educación de estos niños.

Dada la complejidad y el costo de obtener la documentación necesaria para acceder a la educación, se requieren programas que orienten a la población retornada sobre los procesos administrativos que debe seguir, y que asuman al menos una parte del costo de los trámites. El Instituto para los Migrantes del Estado de Tamaulipas es pionero en este sentido al instrumentar el Programa de Inclusión de las Personas Migrantes a su Comunidad, a través del cual el gobierno estatal tramita gratuitamente los documentos de identidad mexicana para hijos de migrantes nacidos en Estados Unidos que asisten a escuelas primarias de Nuevo Laredo. El costo por trámite individual es de 7,000 pesos, un poco menos de lo que cobraría un despacho privado o gestoría, una suma definitivamente prohibitiva para una familia con más de un hijo.²³

Otro desafío en materia educativa señalado reiteradamente por la población *dreamer* en México es la revalidación de estudios cursados en Estados Unidos, ya sea para continuar la educación en México o para incorporarse al mercado laboral. En diversos foros académicos, grupos de jóvenes retornados que se identifican a sí mismos como *dreamers* han señalado la complejidad y larga duración de los trámites de revalidación y equivalencia de la SEP necesarios para realizar estudios de educación superior en México.²⁴ Los primeros requisitos para solicitar la revalidación de estudios a la SEP son obtener los certificados y las boletas de calificaciones de las escuelas estadounidenses a las que se haya asistido, conseguir la apostilla de cada documento y pagar la traducción por perito traductor. En principio, obtener los certificados y su apostilla —este último trámite debe hacerse en la secretaría del Estado donde se cursaron los estudios— no es difícil sino imposible para jóvenes que fueron deportados y no pueden regresar a Estados Unidos a hacer los trámites.²⁵ Si los jóvenes cuentan con familiares o amigos en Estados Unidos que consigan los documentos por ellos, entonces empieza el proceso de revalidación regido por el Acuerdo 268 de la SEP. De acuerdo con éste, el contenido de un plan de estudios extranjero tiene que ser al menos 75 % equiparable al de uno de México para

²³ Licenciado Juan José Rodríguez, director general del Instituto Tamaulipeco de Migración. Comunicación personal, 23 de septiembre de 2014.

²⁴ La palabra *dreamer* (en español *soñador*) es un término político que surgió a partir del Acta Development, Relief and Education for Alien Minors, la cual hubiese permitido a jóvenes indocumentados elegibles de acuerdo con los requisitos de la Ley, la oportunidad de trabajar o formar parte del ejército como vía para legalizar su situación en México, donde el uso del término *dreamer* se ha ampliado para describir a los hijos de inmigrantes mexicanos que crecieron en Estados Unidos. Véase Anderson y Solís (2014), para una discusión amplia del término.

²⁵ Véase el “viacrucis de la revalidación de estudios” descrito por Nancy Landa, joven deportada a México y activista de los derechos de los *dreamers* en el país en el *blog* Mundo Citizen, <http://mundocitizen.com/2015/04/03/la-sep-alejada-de-la-realidad-que-enfrenta-los-jovenes-dreamers-retornados/>

ser revalidado en el país.²⁶ Muy pocas veces los contenidos de planes de estudios coinciden en un porcentaje tan alto, por lo que la alternativa que frecuentemente se ofrece a los jóvenes retornados para validar su educación estadounidense es cursar materias extras para que su grado (ya obtenido en Estados Unidos) sea válido en México. Tal situación implica un costo económico tanto para el joven retornado, que necesita invertir tiempo y dinero extra para validar sus estudios ya adquiridos, como para el país, que no está aprovechando el capital humano que la población retornada representa por trabas burocráticas que obstaculizan la continuidad educativa, e incluso limitan la inserción laboral.²⁷

Finalmente, al problema de acceso y revalidación de la educación se suma el reto de la inclusión. La creación de programas y currículos que se adapten a las necesidades y potenciales de los niños y jóvenes retornados es un pendiente importante en la agenda. Los desafíos que enfrenta la niñez y juventud mexicano-estadounidense al incorporarse a la escuela en México van desde adaptarse a un nuevo idioma de instrucción, sufrir discriminación y rechazo de profesores y compañeros por ser distintos hasta aprender códigos culturales disímboles e incomprensibles para muchos de ellos. Un programa de inserción efectivo ha de incluir un componente bilingüe y bicultural. El currículo no ha de limitarse a la adquisición de una segunda lengua, sino también promover habilidades de aprendizaje que fomenten una comunicación intercultural exitosa y la capacidad de adaptarse a distintos contextos (Zúñiga & Hamman, 2008). Irónicamente, estudios exploratorios muestran que en algunas escuelas primarias se les prohíbe a los niños retornados hablar inglés, lengua en la que tienen mayor fluidez muchos de ellos.²⁸ Así, maestros mexicanos reproducen prácticas que iniciaron hace cien años en las escuelas estadounidenses, cuando se les prohibía a los niños latinos hablar español, y con ello se pretendía negar su identidad y asegurar la asimilación. Con respecto a la educación media y superior, las universidades públicas nacionales y estatales deben desarrollar programas que faciliten la incorporación de jóvenes retornados y que al mismo tiempo potencien su bilingüismo y biculturalismo. Estos jóvenes tienen

²⁶ Este requisito se estipula en la sección 25.1 de dicho Acuerdo, que puede consultarse en <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/42b00ee7-33da-4bff-85e3-ef45b0f75255/a286.pdf>

²⁷ Diversos reportajes y *blogs* han cubierto la problemática de la revalidación de estudios entre los *dreamers* retornados. Véanse <http://mundocitizen.com/2015/04/03/la-sep-alejada-de-la-realidad-que-enfrenta-los-jovenes-dreamers-retornados/> y http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/05/1017184#.VSKg_SbZ4bs.twitter

²⁸ El Instituto de las Mujeres en la Migración ha documentado ampliamente los problemas de acceso a la educación básica que enfrentan los niños extranjeros. Proporciona un diagnóstico del número de niños extranjeros en escuelas mexicanas, casos específicos en que se les ha negado la educación y una propuesta legal específica para asegurar el acceso educativo, la dispensa del requisito de la apostilla por parte de la SEP. Cifras y análisis disponibles en <http://imumi.org/sep/index.html>

el potencial para contribuir de manera significativa al desarrollo de México y a una economía binacional que se beneficie de las ventajas comparativas de cada país.

Conclusiones

A dos décadas del endurecimiento de la política migratoria estadounidense, los impactos de ésta en la población mexicana migrante son evidentes. Por un lado, la IIRIRA inauguró una era de criminalización del inmigrante al expandir las ofensas causantes de deportación, y con ello incrementó el número de inmigrantes que se convirtieron de hecho en deportables. Por el otro, Comunidades Seguras ha facilitado la instrumentación masiva de la IIRIRA, muchas veces de manera discrecional, al consolidar la colaboración de la policía local con los agentes de migración del ICE. Desde 2009, Comunidades Seguras ha sido la principal herramienta legal utilizada por el gobierno estadounidense para identificar, detener y deportar inmigrantes de su territorio. Su implementación, sin embargo, evidencia el incumplimiento sistemático de las prioridades establecidas por la DHS. El impacto de esta ola masiva de retornos forzados se ha concentrado en Centroamérica y México, adonde se envía a prácticamente el 90 % de los inmigrantes deportados.

Para el gobierno mexicano, en particular, la oleada masiva de connacionales formalmente removidos de Estados Unidos, y de familiares que los acompañan en su regreso a México, plantea desafíos importantes. El primero es la creación de una política de reinserción explícita e integral. Somos Mexicanos, la principal iniciativa federal para atender las necesidades de los mexicanos repatriados, se limita a proveer asistencia básica (e.g. comida y traslado) y deja fuera su reinserción laboral y educativa, necesidades prioritarias de la población retornada. Además, Somos Mexicanos está diseñado para atender a la población que ha sido forzada a salir de Estados Unidos y ha decidido apegarse a un proceso de repatriación; no considera a los hijos de migrantes nacidos en Estados Unidos ni a los mexicanos que regresan voluntariamente o debido a la deportación de un familiar.

Dicha política de reintegración integral debe incluir acciones en áreas prioritarias, y la primera es garantizar el derecho a la identidad de la población retornada y sus familias facilitando la obtención de documentos de identidad mexicana para los nacidos en territorio nacional, así como el registro de la doble nacionalidad para los hijos de migrantes nacidos en Estados Unidos. Esto es facultad del Registro Nacional de Población, el Instituto de Mexicanos en Exterior y la Red de Consulados, que han de difundir e instrumentar conjuntamente acciones que faciliten la obtención de documentos de nacionalidad mexicana para los connacionales que están fuera del país y los que acaban de regresar. Al no poder planear el retorno, la posibilidad de que los connacionales mexicanos traigan consigo documentos importantes y

pertenencias es mucho menor, por lo que la asistencia en esta área es prioritaria. El derecho a la identidad es condición primaria para tener acceso a otros derechos, como a la salud y la educación, además de permitir el acceso a programas sociales.

La reinserción laboral y educativa también requiere acciones urgentes y pertinentes debido a que un grupo importante de la población retornada está en edad escolar y otro en edad productiva. La certificación y revalidación de estudios cursados en Estados Unidos por parte de la SEP son los principales obstáculos para la continuidad educativa y en ocasiones para la inserción laboral, como lo muestran las historias de los *dreamers* y niños transnacionales. Mientras que algunas escuelas privadas aceptan y validan la educación cursada fuera de México, las escuelas públicas rechazan a los alumnos extranjeros o demandan que tomen cursos adicionales para validar estudios ya concluidos en Estados Unidos. En el mejor de los casos, la inserción laboral de la población retornada se retrasa por la necesidad de cursar materias adicionales.

Finalmente, la instrumentación de acciones y programas dirigidos a la población retornada requiere de la coordinación entre los tres niveles de gobierno y las instancias de apoyo a migrantes en los estados, las cuales tienen conocimiento de la población de retorno y sus necesidades. La instrumentación de acciones es urgente en los estados y municipios que han recibido mayor flujo de retornados. Es importante no perder de vista el contexto binacional de la población retornada al diseñar e instrumentar acciones dirigidas a ésta. Por un lado, el gobierno debe instrumentar acciones para salvaguardar los derechos de los connacionales en Estados Unidos, responsabilidad directa de la cancillería mexicana y específicamente de la red de consulados mexicanos en Estados Unidos. Es urgente garantizar que los procesos de deportación de connacionales sean justos y estén alineados a las prioridades establecidas por la DHS, así como asistir a las familias transnacionales que requieren ayuda para reunificarse o reintegrarse. Por el otro lado, el gobierno estadounidense tiene obligaciones para con la creciente niñez estadounidense-mexicana, ahora en México. Al ser ciudadanos de Estados Unidos y de México, debiera estar en el interés de ambos gobiernos el trabajar conjuntamente para asegurar el acceso pleno a derechos y desarrollo de esta creciente población infantil binacional.

Referencias bibliográficas

- Anderson, J. & Solís, N. (2014). *Los otros dreamers*. México: Offset Santiago.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley de Migración. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre de 2014.
- Centro Presente (2013). *Just communities: an immigrants rights documentary*. Boston, Massachusetts.

- Escobar Latapí, P., Lowell, L. & Martin, S. F. (en prensa). *Diálogo binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México*. México: CIESAS.
- Fix, M. & Passel, J. (1994). *Immigration and immigrants. Setting the record straight*. Washington DC: The Urban Institute.
- Foley, E. (2014, 24 de abril). Obama faces growing rebellion against The Secure Communities deportation program. *The Huffington Post*. Recuperado de http://www.huffingtonpost.com/2014/04/24/secure-communities_n_5182876.html?utm_hp_ref=fb&src=sp&comm_ref=false
- Hagan, J. & Rodríguez, N. (2002). Resurrecting exclusion. The effects of 1996 U.S. immigration reform on communities and families in Texas, El Salvador, and México. En Suárez-Orozco, M. & Páez, M. (eds.), *Latinos. Remaking America*. Los Angeles: University of California Press.
- Hagan, J. & Rodríguez, N. (2001). Social effects of mass deportation by the United States Government, 2000-2010. En Aleinikoff, M., *Immigration and nationality laws of the United States: statutes, regulations, and forms*. St. Paul, MN: West Academic Publishing.
- Kanström, D. (2009). *Aftermath: the deportation law and the new American diaspora*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kohli, A., Markowitz, P. L. & Chávez, L. (2011). *Secure communities by the numbers: an analysis of demographics and due process*. Berkeley: University of California.
- Lasch, C. (2013). *The faulty legal arguments behind immigration detainers*. Washington, DC: Immigration Policy Center.
- Menjívar, C. & Kanström, D. (eds.), *Constructing Immigrant "Illegality": Critiques, Experiences, and Responses*. New York: Cambridge University Press
- Mexicans and Americans Thinking Together (MATT). The US-Mexico cycle. The end of an era. Preliminary findings and insights. Recuperado de http://www.matt.org/uploads/2/4/9/3/24932918/returnmigration_top_line_www.pdf
- Miles, T. J. & Cox, A. B. (2014). Does immigration enforcement reduce crime? Evidence from Secure Communities. *Journal of Law and Economics*, 57(4), 937-973. Recuperado de http://its.law.nyu.edu/faculty/profiles/representativeFiles/does_immigration_enforcement_reduce_crime_082514_94242D7E-F712-063A-64352391880DABF8.pdf
- Mundo Citizen. La SEP alejada de la realidad que enfrentan los jóvenes *dreamers* retornados. Recuperado de <http://mundocitizen.com/2015/04/03/la-sep-alejada-de-la-realidad-que-enfrentan-los-jovenes-dreamers-retornados/>
- Passel, J. & Cohn, D. (2009). A portrait of unauthorized immigrants in the United States. Pew Hispanic Center. Washington, D.C.
- Passel, J., Cohn, D. & Gonzalez-Barrera, A. (2012). Net migration to Mexico falls to zero or perhaps less. Pew Hispanic Center. Washington, D.C.
- Rodríguez, L. (2013). La experiencia escolar de retorno para los niños migrantes binacionales y la complejidad de la experiencia. Documento presentado en el Seminario Internacional de Migración de Retorno, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

- Roseblum, M. & McCabe, K. (2014). *Deportation and discretion: reviewing the record and options for change*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Secretaría de Educación Pública (2010, 30 de octubre). Acuerdo 268. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Theodore, N. (2013). Insecure communities: Latino perceptions of police involvement in immigration enforcement. University of Illinois at Chicago. Recuperado de http://www.policylink.org/sites/default/files/INSECURE_COMMUNITIES_REPORT_FINAL.PDF
- The New York Times* (2014, 5 de septiembre). The Secure Communities illusion. Recuperado de http://www.nytimes.com/2014/09/06/opinion/the-secure-communities-illusion.html?_r=0
- Thomson, G. & Cohen, S. (2014, 6 de abril). More deportations follow minor crimes, records show. *The New York Times*. Recuperado de http://www.nytimes.com/2014/04/07/us/more-deportations-follow-minor-crimes-data-shows.html?_r=0
- Transaccional Records Access Clearinghouse (TRAC). Secure Communities and ICE deportation: a failed program? TRAC Series on ICE deportation. Recuperado de <http://trac.syr.edu/immigration/reports/349/http://trac.syr.edu/immigration/reports/349/>
- Transaccional Records Access Clearinghouse (TRAC). ICE deportations: gender, age, and country of citizenship. Recuperado de <http://trac.syr.edu/immigration/reports/350/>
- U.S. Department of Homeland Security, Immigration and customs enforcement (2011). Fiscal year 2011 overview congressional justification.
- U.S. Department of Homeland Security, Immigration and Customs Enforcement (2013). ICE criminal offense levels business rules. Recuperado de http://trac.syr.edu/immigration/reports/330/include/DocumentReleased_13-15734_Criminal_Offense_Level_Business_Rules.pdf
- Washington Defender Association, Immigrant Legal Research Center, National Immigration Project & National Immigration Law Center (s.f.). All in one guide to defeating ICE requests. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.nilc.org%2Fdocument.html%3Fid%3D673&ei=st4oVJnBEdKdyTFhYKoCw&usg=AFQjCNGaqsadWPUz12f5x14MKHD26IoPg&sig2=Izi7_5_4Z0yXbsdWGhwyvw
- Waslin, M. (2011). The Secure Communities program: unanswered questions and continuing concerns. Immigration Policy Center.
- Yoshikawa, H. & Kalil, A. (2011). The effects of parental undocumented status on the developmental contexts of young children in immigrant families. *Child Development Perspectives*, 5(4).
- Yoshikawa, H. & Kholoptseva, J. (2013). Unauthorized immigrant parents and their children development. Migration Policy Institute. Washington, D.C.
- Zúñiga, V. & Hamman, E. T. (2008). Escuelas nacionales, alumnos transnacionales. La migración México-Estados Unidos como fenómeno escolar. *Estudios Sociológicos*, 26(76).