

GESTIÓN Y LEGISLACIÓN EN TORNO A LA EMIGRACIÓN Y EL RETORNO DE MEXICANOS

Silvia E. GIORGULI SAUCEDO*
MONTSERRAT YONG SOLÍS**

SUMARIO: I. Introducción. II. Las transformaciones de la legislación migratoria mexicana y el marco normativo vigente en torno a la emigración. III. Tendencias en la movilidad internacional de mexicanos, desarrollo y necesidad de política pública. IV. Respuestas del Estado frente a la movilidad internacional de los mexicanos, necesidades de política pública y la legislación en el tema. V. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los cambios demográficos más notorios desde la promulgación de la Ley General de Población (LGP) en 1974, se refiere al aumento de la emigración internacional de México hacia Estados Unidos. Al momento del surgimiento de esta Ley, la preocupación en torno al tema demográfico se concentraba en el crecimiento poblacional y en las consecuencias de los elevados niveles de fecundidad sobre el desarrollo económico. La emigración internacional, entendida como uno de los componentes demográficos vinculados al desarrollo, recibió poca atención en la legislación de 1974.

En realidad esto correspondió a la poca relevancia de la emigración internacional en términos numéricos y probablemente también a su concentración en ciertas regiones del país. En 1970, a pesar de la consolidación de un patrón histórico de movilidad de trabajadores entre México y Estados Unidos, la población mexicana residente en este último país ascendía a 760 mil personas, lo que representaba el 1.4% de la población total nacio-

* Profesora-investigadora y directora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

** Becaria de investigación en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

nal.¹ El patrón predominante era el de una migración laboral, masculina y principalmente circular. Treinta años después, al inicio del nuevo siglo, el perfil de la migración se había transformado. En primer lugar, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta se dio un aumento en la emigración; como resultado de este fenómeno, en el año 2000 había 9.5 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos y representaban 9% de la población total. En ese mismo año, el flujo anual de emigrantes alcanzó su pico en 760 mil (cifra similar al total de mexicanos en nuestro vecino del norte 30 años atrás).² Si a la cifra de población nacida en México que vivía en Estados Unidos le sumamos sus hijos —es decir, la segunda generación— en total tendríamos que al día de hoy uno de cada seis mexicanos vive en dicho país.³ Al aumento acelerado en el número de migrantes desde la promulgación de la LGP en 1974, tendríamos que agregar el cambio en el perfil, la mayor heterogeneidad en los flujos, la incorporación de mujeres y niños, la expansión geográfica del fenómeno migratorio en México, la pérdida de circularidad y la consolidación de un patrón de intercambios y de vínculos permanentes entre los mexicanos dentro y fuera del país, todo lo cual ha sido ampliamente documentado en la investigación sobre los cambios en la emigración mexicana.⁴

Un punto de partida para la discusión que nos compete en este trabajo se refiera a en qué medida el marco normativo vigente ha respondido a los cambios, nuevos perfiles, tendencias y perspectivas en torno a la emigración mexicana. Este incremento de la emigración internacional de México hacia Estados Unidos y la discusión que lo acompaña no se han dado de manera aislada. En el mismo periodo han aumentado la participación de diversos países en desarrollo en la migración internacional y con ello también ha surgido un amplio debate los marcos normativos de los derechos humanos y

¹ Passel, Jeffrey S., “Flujos migratorios México-Estados Unidos de 1990 a 2010: un análisis preliminar basado en las fuentes de información estadounidenses”, *Coyuntura Demográfica*, México, núm. 1, noviembre 2011-abril 2012, p. 16; Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis, “La migración México-Estados Unidos, 1940-2010”, en Alba, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, vol. III; *Migraciones Internacionales*, pp. 100 y 104.

² Passel, Jeffrey S., “Flujos migratorios...”, *cit.*, p. 18.

³ *Ibidem*, p. 19.

⁴ Durand, Jorge y Massey, Douglas S., *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 2003, p. 210; Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis, “La migración...”, *cit.*; Giorguli, Silvia E. y Leite, Paula, *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010, pp. 79-85.

sociales de los migrantes y sobre las “mejores prácticas” para potenciar los beneficios minimizando las consecuencias negativas de la migración internacional en lugares de origen y de destino.⁵

En el contexto de la discusión que hoy nos invita, la reflexión sobre la legislación en temas poblacionales, el objetivo de este ensayo es sistematizar los elementos que consideramos relevantes para pensar sobre los emigrantes y su retorno. Comenzamos por hacer una revisión del contenido actual de la Ley General de Población y de la Ley de Migración en lo referente a la emigración de mexicanos hacia el exterior. Una vez presentado el marco normativo vigente, en una sección posterior comentamos sobre los cambios recientes en los patrones de movilidad internacional y las respuestas del Estado mexicano frente al fenómeno. Con estos insumos, en las conclusiones presentamos una reflexión sobre los posibles vacíos en la legislación actual, así como los elementos que consideramos relevantes para la discusión sobre la política del Estado mexicano ante la movilidad internacional de los mexicanos en el marco normativo correspondiente.

Previamente, quisiéramos incluir algunas acotaciones analíticas. Desde la promulgación de la Ley General de Población en 1974, ocurrió un cambio en la dinámica de la movilidad internacional en México. En especial durante las dos últimas décadas se consolidaron patrones que identifican a México no sólo como un lugar de origen de un flujo importante de migrantes, sino también como un lugar de tránsito y destino para migrantes de otras regiones del mundo, especialmente de Centroamérica. Los cambios recientes en la legislación, plasmados en la Ley de Migración aprobada en 2011, reflejan esta realidad y resumen en gran medida la discusión en torno al tema. Sin dejar de reconocer el avance que la Ley de Migración representa en cuanto al tránsito y la inmigración a México y en materia de defensa de los derechos humanos de los migrantes —sin importar el país de origen— el tema de la emigración internacional se toca tangencialmente en esta Ley. Ésta es una de las razones por las que en este artículo decidimos enfocarnos en la *emigración de mexicanos hacia Estados Unidos* desde una perspectiva que va más allá de los procedimientos que regulan las entradas y salidas del país. En el ensayo tomamos como eje de la discusión la forma en que se percibe la relación entre la migración internacional y el desarrollo del país —a nivel nacional y también a nivel local—. Los elementos que tomamos

⁵ Véase el informe “Global Commission on International Migration”, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration*, Suiza, 2005, <http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf>

de la dinámica de la emigración, las respuestas de política y el marco normativo vigente se concentran en lo que consideramos nos permite entender las perspectivas hacia futuro de la emigración en el desarrollo nacional, sus potencialidades y oportunidades y los retos que implica.

Aunque analíticamente consideramos que es pertinente hacer esa separación entre la legislación o regulación en materia de inmigración y tránsito, así como en lo que concierne a la emigración internacional, pensamos que en algún momento es necesario vincular ambas discusiones. A final de cuentas, además de la regulación y procedimientos para la entrada, tránsito y salida del país, en ambas subyace la idea de las contribuciones que la inmigración y la emigración pueden tener para el país y los retos que impliquen. Este punto, la articulación de la discusión sobre la legislación en inmigración y emigración, queda como un pendiente que supera el objetivo específico del ensayo, pero que consideramos necesario retomar en otros espacios.

II. LAS TRANSFORMACIONES DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA MEXICANA Y EL MARCO NORMATIVO VIGENTE EN TORNO A LA EMIGRACIÓN

La última reforma a la Ley General de Población en 2011 delegó gran parte de sus disposiciones migratorias a la nueva Ley de Migración, promulgada en el mismo año. Sin embargo, pueden encontrarse en la LGP artículos que contienen elementos orientadores de la política en cuanto a la gestión de la emigración en México. De ellos, tal vez el más importante sea el que se refiere a la regulación de volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, artículo 1o. de la LGP,⁶ ya que éste señala la vinculación entre la dinámica demográfica y el desarrollo y del mismo devienen los lineamientos que debería atender la política de población en general. La regulación de la emigración tendría que sujetarse a esta misma lógica, es

⁶ Textualmente, el artículo 1o. señala que el objeto de la LGP es: “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”. En el mismo sentido, el artículo 3o. señala que: “la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población”, “Ley General de Población”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación-Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, p. 1 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>

decir, a la definición de programas que respondan a las necesidades y retos de ésta en vinculación con el desarrollo económico y social.

No obstante, los artículos derogados de la LGP,⁷ la sección de emigración (capítulo IV, artículo 76) establece que la Secretaría de Gobernación mantiene una responsabilidad en torno a la gestión de la emigración. En específico se señala que a esta dependencia le corresponde investigar las causas de la emigración internacional y tomar medidas para regularla. Se indica también la responsabilidad conjunta de las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores en la protección de los emigrantes mexicanos. Finalmente, el artículo también explicita el objetivo de tomar acciones como la celebración de acuerdos con los gobiernos de otros países para promover que la emigración se lleve a cabo de manera legal, segura y ordenada a través de mecanismos del tipo “programa de trabajadores temporales”.

Por otra parte, en el mismo capítulo queda asentado que todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) deben promover el desarrollo y el arraigo de la población mexicana y “crear programas para atender los impactos de la emigración en las comunidades de origen, en especial aquellos relacionados con la desintegración familiar y la atención a personas en situación de vulnerabilidad”.⁸

⁷ Entre los artículos derogados se encuentran el 78, que establecía los requisitos para emigrar, el 79 que hablaba de los trabajadores temporales y de las responsabilidades del Estado mexicano de exigir condiciones de trabajo en el exterior, y el 80 que instaba a la Secretaría de Gobernación al traslado colectivo de trabajadores y hacer cumplir leyes y reglamentos del mismo. En la sección de migración, fue suprimido el artículo 80, que se refería a que los servicios de migración debían ser internos y externos, “Ley General de Población”, *Diario Oficial*, México, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de enero de 1974, núm. 4, t. CCCXXII, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf

⁸ Textualmente, el capítulo IV de la LGP vigente, establece en cuanto a la emigración: “Artículo 76. Por lo que se refiere a emigración, a la Secretaría de Gobernación corresponde: I. Investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla; II. Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendentes a la protección de los emigrantes mexicanos, y III. Promover en coordinación con las dependencias competentes, la celebración de acuerdos con los gobiernos de otros países, para que la emigración se realice por canales legales, seguros y ordenados, a través de programas de trabajadores temporales u otras formas de migración.

Artículo 77. Se considera emigrante al mexicano o extranjero que se desplace desde México con la intención de cambiar de residencia o país.

Artículo 80 bis. El gobierno federal, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales deberá: I. Promover el desarrollo y fomentar el arraigo de los mexicanos al territorio nacional; II. Crear programas para atender los impactos de la emigración en las comunidades de origen, especialmente en lo relacionado con la problemática

Un elemento adicional que retoma la LGP tiene que ver con el retorno de los emigrantes. En específico, en cuanto a repatriación (capítulo V), esta Ley direcciona sus esfuerzos en la reintegración de los mismos, mediante la orientación en la búsqueda de vivienda y de opciones de empleo en el lugar en el que ellos manifiesten su intención de residir.⁹ Además, se establece que en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, se trabajará para que el retorno de los emigrantes se lleve a cabo de manera segura, digna y ordenada, mediante acuerdos con otros países y organismos internacionales.¹⁰

Como ya se mencionó, varios de los artículos de la LGP relativos a los procesos migratorios fueron derogados y, según los artículos transitorios de la misma Ley, quedan referidos a la Ley de Migración (LM). A ésta le corresponde lo referente a la regulación de la entrada, salida, tránsito y estancia de los extranjeros en territorio nacional.¹¹ A pesar de estar orientada en su mayoría a la regulación de la inmigración y el tránsito, así como a la regulación de las entradas y salidas del país, la misma Ley define los principios de la política migratoria del Estado mexicano, algunos de los cuales competen a la emigración:¹²

1. Se establece que la política migratoria mexicana debe sustentarse en el respeto a los derechos humanos de los migrantes y se presta especial atención a la protección de grupos de población vulnerables, como menores de edad, mujeres, indígenas y adultos mayores. Desde una definición amplia de quienes son migrantes, podemos suponer que el marco de defensa de los derechos humanos y sociales y de protección

de la desintegración familiar y con la atención de personas en situación de vulnerabilidad”. “Ley General de Población”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, p. 6, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>

⁹ En la sección de repatriación también se suprimió el artículo 82, en el cual la Secretaría de Gobernación estimularía la repatriación de mexicanos a lugares en los que fueran útiles; asimismo, exhortaba a la Secretaría a auxiliar a los migrantes que pidieran reinternación al país. En “Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

¹⁰ Durante el proceso de repatriación, se busca que los derechos de los emigrantes sean respetados, se cumpla con los acuerdos internacionales, se revise su estado de salud, se establezca comunicación con los familiares y se apoye en el traslado a su lugar de residencia en el país. *Idem*.

¹¹ Título primero, capítulo único, artículo 1o.

¹² Título primero, capítulo único, artículo 2o.

- de los inmigrantes que establece la LM, se extiende como principio de política también a los migrantes nacionales (ya sean emigrantes o migrantes de retorno).¹³
2. Se define como uno de los principios de la política migratoria el que se base en un enfoque integral que atienda las causas y consecuencias que devienen de la emigración, inmigración, el tránsito y el retorno de personas en México.
 3. Se señala la responsabilidad compartida entre gobiernos en el manejo del tema migratorio.
 4. Se establece como uno de los principios de la política migratoria el facilitar la movilidad internacional de personas y el reconocimiento de los aportes de los migrantes a las sociedades de origen y destino; asimismo, se señala la responsabilidad del Estado mexicano en el combate al tráfico o secuestro de migrantes y a la trata de personas.
 5. Se reconoce la complementariedad de los mercados de trabajo entre diversos países de la región y, en consecuencia, se define como un elemento necesario a considerar en la definición de una gestión adecuada de la migración laboral.
 6. Se indica como objetivo facilitar el retorno y reinserción social de los emigrantes y sus familias, para lo cual se deberán diseñar programas interinstitucionales y reforzar los vínculos entre las sociedades de origen y destino.

No todos los principios de la política migratoria que se establecen en la LM y que competen a la emigración se transforman en artículos específicos. Por su carácter, uno que se cubre en detalle tiene que ver con los procesos administrativos y requisitos que regulan la movilidad internacional. Existen referencias específicas a los procedimientos para la entrada y salida de connacionales por los puntos destinados al tránsito internacional de personas y se explicita el derecho irrestricto de los mexicanos para ingresar y el derecho a salir libremente del territorio nacional (título cuarto, capítulo 1, varios artículos).

La LM tendría vinculación con la emigración en algunos de sus capítulos si partimos de una definición amplia de migrante —que incluye a retornados y a emigrantes—. Un caso específico sería el de la protección a los migrantes. La LM define como responsabilidad de diversas instancias del gobierno

¹³ En el título primero, capítulo único, artículo 3o., fracción XVII, la LM define como migrante “al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación”.

federal, especialmente de la Secretaría de Gobernación (Segob) y del Instituto Nacional de Migración (INM) la protección a migrantes y la atención de aquellos que son víctimas de delitos (título 3o., “De las autoridades en materia migratoria” y título 5o., “De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional”). En particular, se establece la participación del INM en la coordinación de los grupos de atención a migrantes en México (título 3o., capítulo I, artículo 20, fracción VIII) y la responsabilidad de la Segob en la creación de grupos de protección a migrantes y en la coordinación con otras dependencias del gobierno federal, con estados y municipios y con organizaciones de la sociedad civil para implementar acciones en este sentido (título 5o., capítulo único, artículos 71 a 73).

En el caso del retorno, en la LM se hace una referencia tangencial que podría complementarse con lo especificado en la LGP. Sin detallarse de manera similar como se incluye en el capítulo V de la LGP, la LM insiste en la promoción de instrumentos internacionales que faciliten el regreso a México, considerando el traslado al territorio nacional y su reinserción social. Además, se reitera la responsabilidad de las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores para promover y suscribir dichos instrumentos.

Finalmente, la LM establece la atribución de la Secretaría de Gobernación para “formular y dirigir la política migratoria del país” (título 3o., capítulo I, artículo 18, fracción I) y la atribución del INM para “instrumentar la política en materia migratoria” (título 3o., capítulo I, artículo 20, fracción I). Como se anotó en el párrafo anterior, la Segob mantiene atribuciones de coordinación con diversas instancias entre las que destaca la SRE para fines de repatriación, el Inmujeres para la atención de mujeres migrantes y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia para la atención de migrantes en situación de vulnerabilidad, especialmente los niños y adolescentes no acompañados.

Hasta aquí se ha hecho un resumen del marco normativo vigente que podría relacionarse con los temas de emigración y retorno de mexicanos. En síntesis, existen dos instrumentos que tratan diferentes aspectos de estos procesos. Por un lado, la LGP incluye lo referente a emigración y repatriación desde el marco más amplio de lo que se entiende sobre su vinculación con el desarrollo económico y social del país. Es interesante notar que pugna por la retención y arraigo de los potenciales migrantes como lo idóneo. En la misma línea de argumentación, se fija como objetivo favorecer una mejor reintegración social y económica de los migrantes de retorno. Por otro lado, la LGP favorece la búsqueda de mecanismos internacionales para lograr un manejo ordenado de la migración —incluida la negociación de

esquemas como los programas de trabajadores temporales y la búsqueda de instrumentos para el retorno ordenado de mexicanos en el exterior. Finalmente, define la responsabilidad del Estado mexicano en la protección de los emigrantes.

Por su parte, la LM señala los principios de la política migratoria, entre los cuales destaca la integralidad de la misma. Sin embargo, en su diseño actual, ambos instrumentos —la LM y la LGP— aparecen “desintegrados”. Es decir, mientras que la primera señala los principios y las responsabilidades de las instancias federales para lograr una política migratoria “integral”, sus artículos tocan marginalmente los aspectos relacionados con la emigración y el retorno. A partir de aquí se abren una serie de preguntas para las cuales no necesariamente tenemos respuestas, pero que proponemos para continuar el debate. ¿De qué manera se complementan ambos marcos normativos? De acuerdo con los principios de la política migratoria que se establecen en la LM ¿cubre la LGP lo que no se define en artículos específicos en la LM? ¿Es más conveniente mantener separada la legislación relacionada con la administración de la movilidad de personas y la referente a atender las causas y consecuencias de dicha movilidad? ¿Cuáles son los temas en torno a la movilidad internacional de mexicanos que no se cubren en ninguno de los dos marcos normativos?

Respecto de esta última pregunta, en las siguientes secciones se hace un breve recuento de la dinámica de la movilidad internacional de los mexicanos en la actualidad y de las respuestas recientes del Estado mexicano frente al fenómeno. Se busca con ello reflexionar sobre la manera en que el marco normativo vigente responda a la dinámica actual y sobre la coherencia entre las políticas migratorias y el marco legal vigente.

III. TENDENCIAS EN LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DE MEXICANOS, DESARROLLO Y NECESIDAD DE POLÍTICA PÚBLICA

Al inicio de este capítulo hicimos una síntesis de las transformaciones en términos de volumen y patrón en la movilidad de mexicanos hacia Estados Unidos desde la promulgación de la LGP hasta la fecha. La Ley surge en un momento intermedio entre el fin del patrón que caracterizó la etapa del programa Bracero —donde predominaba una migración masculina orientada al trabajo temporal y con un componente documentado— y lo que Durand y Massey definen como la “era de los indocumentados”.¹⁴ Los vaivenes eco-

¹⁴ Para una revisión de la historia de la migración entre México y Estados Unidos hasta el año 2000, véase Durand, Jorge y Massey, Douglas S., *Clandestinos. Migración...*, cit.

nómicos en México durante los ochenta y en las siguientes décadas, combinados con la presión sobre el mercado laboral por el elevado ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar, incentivaron la emigración como una “válvula de escape” para muchos mexicanos.

Durante las últimas dos décadas —y hasta antes de la crisis económica en Estados Unidos en 2007— se observó la consolidación de un patrón específico de la movilidad internacional de los mexicanos, del cual podemos destacar los siguientes aspectos:

1. Estados Unidos se mantiene como el principal lugar de destino; de hecho, más del 95% de la emigración se dirige hacia ese país;¹⁵
2. Hasta 2007 se mantiene un flujo elevado de emigración y un retorno de mexicanos que varía de monto pero que no desaparece, a pesar de la pérdida de circularidad en los flujos migratorios;
3. Junto con la prevalencia de un flujo constante de migración laboral, se integran nuevos actores a este proceso; a pesar de que la emigración y el retorno mantienen un predominio masculino y se concentran en edades laborales, se observa un flujo constante de niños, adolescentes y mujeres que también van y vienen entre países;
4. Aumenta la movilidad internacional de mexicanos de alta escolaridad que trabaja o estudia en el norte;
5. Como reacción a las medidas restriccionistas en Estados Unidos y el consecuente aumento en los costos y el riesgo al cruzar la frontera, se extienden los periodos de estancia de los mexicanos en dicho país y aumenta el número de migrantes que se asienta definitivamente; con ello se consolida una comunidad de mexicanos en el exterior que suma casi 12 millones en 2011;
6. Se han hecho evidentes las desventajas en la integración socioeconómica de los mexicanos en Estados Unidos, según se observa en los indicadores educativos y laborales.

La elevada indocumentación, la baja escolaridad de los migrantes y la falta de dominio del inglés, se inscriben como los principales obstáculos

¹⁵ Galindo, Carlos y Ramos, Luis F. “Niveles y tendencias de la migración internacional en México”, *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 93-125.

para favorecer la inserción y mejorar las opciones de movilidad ascendente entre los mexicanos que residen en dicho país.¹⁶

A partir de la publicación de los resultados del censo del 2010 y también según algunas fuentes de información estadounidense, a finales de la década pasada se observan nuevos cambios en la movilidad internacional de los mexicanos que nos podrían estar hablando del cierre de una era. En primer lugar, desde 2005 se da una desaceleración en el número de emigrantes y, por lo mismo, una caída en el saldo neto migratorio.¹⁷ En 2010 esta tendencia de menor emigración se confirma con fuentes de datos como el censo mexicano y la *Current Population Survey* en Estados Unidos.¹⁸ De hecho, existe evidencia sobre una mayor caída de los flujos de salida de mexicanos que resulta en un saldo neto migratorio anual cercano a cero.¹⁹

El otro cambio notable de 2007 a la fecha es el aumento en el retorno de mexicanos. Entre 2005 y 2010 se reporta el regreso de cerca de un millón de personas que residía en Estados Unidos.²⁰ Aunque la población que retorna a México se concentra en edades laborales, a esta cifra se suma un número no despreciable de menores nacidos en México y que vivían en Estados Unidos y nacidos en dicho país que ingresaban a territorio nacional; por ejemplo, en 2010 se reportaron cerca de medio millón de niños y adolescentes entre 0 y 18 años de edad nacidos en Estados Unidos y que vivían en hogares donde el jefe de familia era mexicano.²¹

Como consecuencia de ambos procesos —la caída en los flujos y el aumento en el retorno— se observa un estancamiento en el volumen de mexicanos viviendo en dicho país. Además, se incrementa la vulnerabilidad de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, especialmente entre los indocumentados. El ambiente de mayor restricción por las políticas migratorias locales, el entorno antinmigrante y el aumento en el desempleo han exacerbado las desventajas y la situación de incertidumbre de los migrantes indo-

¹⁶ Giorguli, Silvia E. y Leite, Paula, *Reflexiones en torno...*, *cit.*; Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis, “La migración...”, *cit.*

¹⁷ Passel, Jeffrey S., “Flujos migratorios...”, *cit.*

¹⁸ *Idem*; Giorguli, Silvia E. y Gutiérrez, Edith Y., “Migración entre México y Estados Unidos y el desarrollo local en la coyuntura económica y política actual”, *Homme et Société*, en prensa.

¹⁹ Passel, Jeffrey S., “Flujos migratorios...”, *cit.*; Zenteno, René, “Recent Trends in Mexican Migration to US: The Mexico Perspective”, *Annual Meeting of the Population Association of America*, Washington, 2 de abril de 2011, <http://www.somede.org/documentos/zenteno-2011.pdf>

²⁰ Giorguli, Silvia E. y Gutiérrez, Edith Y., “Migración entre ...”, *cit.*; Zenteno, René, “Recent Trends...”, *cit.*

²¹ Giorguli, Silvia E. y Gutiérrez, Edith Y., “Migración entre ...”, *cit.*, p. 23.

cumentados provenientes de México. A las vulnerabilidades y desventajas del pasado en los procesos de integración de los mexicanos en Estados Unidos, se suman nuevas vulnerabilidades. Un ejemplo es el aumento en las deportaciones que tiene un impacto directo en la separación de las familias.²²

Desde las comunidades de origen, una consecuencia de la crisis económica y la menor emigración, se da una caída en las remesas. Después de haber alcanzado un nivel máximo de cerca de 26 mil millones de dólares en 2007, se estancan y descienden durante los años más severos de la crisis y no es sino hasta 2011 que se observa cierta recuperación.²³ En general, esta fluctuación en las remesas aporta nuevos argumentos para los que discuten que éstas no pueden considerarse una apuesta para el desarrollo local. De hecho, al analizarlo en el tiempo, no existen evidencias consistentes ni contundentes que señalen que en el caso mexicano —o en otros países de similar desarrollo— las remesas hayan tenido un papel preponderante como factor de inversión para promover el desarrollo nacional o local sostenido.²⁴ En determinados contextos y cuando se tienen las condiciones necesarias, la migración puede coadyuvar —como uno más de los factores— al desarrollo local.

Un cambio adicional reciente en los patrones migratorios es el creciente traslape entre las rutas de los migrantes y las rutas del crimen organizado. Vinculado a ello, en los últimos años ha aumentado el número de secuestros y de denuncias por parte de migrantes nacionales e internacionales que son víctimas del crimen organizado. Este es un factor que no se puede dejar de

²² Por ejemplo, en 2009 se registraron 283 mil deportaciones. En ese mismo año, se reportaron cerca de 600 mil repatriaciones de mexicanos y 580 mil retornos voluntarios. En Zenteno, René, “Recent Trends...”, *cit.*, p.14.

²³ Fundación BBVA-Bancomer, *Situación migración México*, México, Fundación BBVA-Bancomer, 2011, pp. 8 y 48.

²⁴ De Haas, Hein, “Migration and Development. A Theoretical Perspective”, *International Migration Review*, Estados Unidos, vol. 44, núm. 1, 2010, pp. 227-264; Portes, Alejandro, “Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia”, en Castles, Stephen y Delgado Wise, Raúl (coords.), *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*, México, Universidad Nacional Autónoma de Zacatecas-Instituto Nacional de Migración-Porrúa, 2007, p. 344; Canales, Alejandro, “Migración internacional y desarrollo. Evidencias del aporte de los mexicanos a la economía de Estados Unidos”, en Leite, Paula y Giorguli, Silvia E., *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 47-89; Arroyo Alejandre, Jesús, “Migraciones México-Estados Unidos, remesas y desarrollo regional: trinomio permanente”, en Alba, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010a, vol. III: *Migraciones internacionales*, pp. 227- 270; Alba, Francisco, “Migración internacional y políticas públicas”, en Leite, Paula y Giorguli, Silvia E. (coords.), *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 23-45.

lado y que forma parte del incremento en los riesgos de intentar cruzar la frontera. De ahí que se explique la respuesta de diversos actores (notablemente las organizaciones civiles) frente al fenómeno migratorio, a través de la definición de diversas acciones de atención y defensa de los migrantes. De la misma manera, la promulgación de la Ley de Migración —la cual hace referencia a la participación del Estado en la protección de los migrantes en territorio nacional— responde a este proceso.

Hay componentes de la nueva dinámica demográfica que tiene carácter coyuntural. Por ejemplo, la caída en las remesas, el aumento en el desempleo entre los mexicanos en Estados Unidos y el reciente traslape entre actividades del crimen organizado y la migración internacional; éstas son situaciones particulares de los últimos años. No obstante, sí hay tendencias que podrían confirmar el cambio en el rumbo de la movilidad de mexicanos hacia y desde Estados Unidos. Una de esas tendencias es la gran probabilidad de que ya no se observen los elevados flujos de emigración de las décadas pasadas, dados los cambios en la dinámica demográfica en México; en particular, podemos esperar que disminuya la presión sobre los mercados de trabajo nacionales al reducirse el ritmo de crecimiento de la población en edades laborales.

A estas líneas de preocupación en torno a la gestión de la migración internacional —básicamente enfocadas en la emigración y la vinculación con la comunidad de mexicanos en el exterior, se han sumado otras necesidades que responden a las nuevas tendencias—. La situación actual de la movilidad de mexicanos entre México y Estados Unidos implica diversos retos para la política pública, los cuales tendrían que estar recogidos en el marco legal. La agenda en materia de política migratoria, dado el panorama descrito hasta ahora, señala diversas prioridades:

1. La protección de migrantes mexicanos en el territorio nacional y la defensa de los derechos humanos y sociales de los migrantes indocumentados, al cruce y durante su estancia en Estados Unidos.
2. La atención a familias y a grupos vulnerables frente al fenómeno migratorio (en especial, menores migrantes) en los lugares de origen y destino.
3. La definición de políticas y programas específicos que faciliten el retorno ordenado y promuevan la reinserción social y económica de los migrantes, atendiendo a las necesidades según los perfiles sociodemográficos (población en edades laborales, población en edades escolares y migrantes calificados, por mencionar algunos); y

4. La generación de condiciones que permitan aprovechar los potenciales beneficios de la movilidad internacional de los mexicanos en las comunidades de origen.

De alguna manera, integrados o desintegrados, estos aspectos están cubiertos en la Ley General de Población o en la Ley de Migración, lo que apuntaría a que el marco legislativo vigente sí contiene los elementos para responder a los retos de la emigración internacional y el retorno.

IV. RESPUESTAS DEL ESTADO FRENTE A LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DE LOS MEXICANOS, NECESIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA Y LA LEGISLACIÓN EN EL TEMA

Desde la década de los noventa, México comenzó a definir una posición más clara frente a la emigración. Primero como reacción ante las políticas de control fronterizo por parte del gobierno de Estados Unidos y después, desde una posición más asertiva, el Estado adoptó la protección de los derechos humanos de los migrantes como uno de sus principios y se implementaron programas, estrategias y acuerdos binacionales con este fin.²⁵ Esta política se extendió a otras dimensiones de la integración de los mexicanos en Estados Unidos. Así, se consolidaron mecanismos institucionales para fortalecer los vínculos con la comunidad de mexicanos en el exterior y se han desarrollado programas específicos de apoyo a la salud, la educación, entre otros.²⁶

Desde la perspectiva de las comunidades de origen, los diversos niveles de gobierno concentraron sus esfuerzos de política en la implementación de programas como el Programa 3x1, que busca orientar el uso de las

²⁵ Alba, Francisco, “Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria”, en Leite, Paula y Giorguli, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010, Temas de migración, pp. 17-26; Alba, Francisco, “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos”, en Alba, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México, cit.*, vol. III: Migraciones internacionales, pp. 515-546.

²⁶ En Alba, Francisco, “Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria”, en Leite, Paula y Giorguli, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010, pp. 17-26; y “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos”, en Alba, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México, cit.*, vol. III: Migraciones internacionales, pp. 515-546, se incluye un análisis sistemático de las respuestas de política del Estado mexicano frente a la emigración. En el libro Alba, Francisco, “Extendiendo el alcance...”, *cit.*, se incluye una revisión de las acciones y programas en sectores específicos, como salud, educación y trabajo.

transferencias monetarias de los mexicanos en el exterior para la inversión en infraestructura y en proyectos productivos. Se prestó menos atención a responder a las consecuencias de la emigración en otras dimensiones, como los mercados de trabajo locales, la salud, la dinámica familiar, las redes de cuidado de adultos mayores, entre otros temas. También, desde las comunidades de origen, el tema del retorno estuvo prácticamente ausente en la agenda de programas y políticas.

En principio, muchas de las acciones en torno a la emigración de mexicanos se dieron de forma aislada y descoordinada. A mediados de la década pasada se generó un cierto consenso sobre los ejes rectores de la política migratoria en el que caben las diversas iniciativas. Éstas quedan resumidas en el documento *México frente al fenómeno migratorio*;²⁷ partiendo de una visión integral de la migración internacional, este documento pugna por impulsar el desarrollo local, retener a la población en el país y favorecer su regreso y reincorporación.²⁸ Se toman también principios como el de “responsabilidad compartida” en la gestión del fenómeno migratorio —lo cual define la posición del Estado mexicano en las negociaciones bilaterales—. Se asume como conveniente, por ejemplo, el establecimiento de programas de trabajadores temporales con Estados Unidos y se impulsan negociaciones para fortalecer la lucha contra el tráfico de personas.

En general, los principios rectores de la política frente a la emigración y el retorno prevalecientes están contenidos en el marco normativo vigente, ya sea en la LGP o en la LM. De hecho, este marco es lo suficientemente flexible como para permitir la inclusión de preocupaciones emergentes, por ejemplo la protección de los migrantes en territorio nacional, la reintegración de los retornados y la atención a grupos vulnerables como los menores inmigrantes. El marco legislativo también define la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación en la coordinación de las acciones y programas sectoriales y de los diversos niveles de gobierno para atender las situaciones específicas en torno a la emigración y el retorno. En todo caso, se requeriría una mayor articulación de los asuntos que competen a la política migratoria en ambos marcos normativos y que efectivamente se diera una mayor coordinación sectorial y entre los gobiernos federal, estatal y municipal en la definición de estrategias que permitan aprovechar los beneficios de la emigración y el retorno y anticipar sus consecuencias.

²⁷ Participantes en las reuniones Perspectivas y Diseño de Plataformas para la Construcción de una Política Migratoria Mexicana, “México frente al fenómeno migratorio”, 2005, <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenommig.pdf>

²⁸ Alba, Francisco, “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos”, *cit.*, p. 529.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBA, Francisco, “Transformaciones y retos de la migración mexicana a Estados Unidos”, en VALDÉS, Luz María, *Derechos de los mexicanos: introducción al derecho demográfico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , “Migración internacional y políticas públicas”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E. (coords.), *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009.
- , “Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, Temas de migración, 2010.
- , “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos”, en ALBA, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. III: *Migraciones internacionales*, 2010.
- ARROYO ALEJANDRE, Jesús, “Migraciones México-Estados Unidos, remesas y desarrollo regional: trinomio permanente”, en ALBA, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. III; *Migraciones internacionales*, 2010.
- CANALES, Alejandro, “Migración internacional y desarrollo. Evidencias del aporte de los mexicanos a la economía de Estados Unidos”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E., *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009.
- DURAND, Jorge y MASSEY, Douglas S., *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 2003.
- FUNDACIÓN BBVA-Bancomer, *Situación migración México*, México, Fundación BBVA-Bancomer, 2011.
- GALINDO, Carlos y RAMOS, Luis F., “Niveles y tendencias de la migración internacional en México”, *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009.
- GIORGULI, Silvia E. y GUTIÉRREZ, Edith Y., “Migración entre México y Estados Unidos y el desarrollo local en la coyuntura económica y política actual”, *Homme et Société*, en prensa.

- , “La situación laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto de políticas públicas del Estado mexicano”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010.
- y LEITE, Paula, *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010.
- GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration*, Suiza, 2005, <http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf>
- DE HAAS, Hein, “Migration and Development. A Theoretical Perspective”, *International Migration Review*, Estados Unidos, vol. 44, núm. 1, 2010.
- HERRERA-LASSO, Luis, “Migración a contraflujo: una solución sin tiempos”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010.
- “Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>
- “Ley General de Población”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>
- , *Diario Oficial de la Federación*, México, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de enero de 1974, núm. 4, t. CCCXXII, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf
- Participantes en las reuniones Perspectivas y Diseño de Plataformas para la Construcción de una Política Migratoria Mexicana, “México frente al fenómeno migratorio”, 2005, <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomeno-migratorio/docs/mexicofrentealfenomig.pdf>
- PASSEL, Jeffrey S., “Flujos migratorios México-Estados Unidos de 1990 a 2010: un análisis preliminar basado en las fuentes de información estadounidenses”, *Coyuntura Demográfica*, México, núm. 1, noviembre de 2011-abril de 2012.
- PORTES, Alejandro, “Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia”, en CASTLES, Stephen y DELGADO WISE, Raúl (coords.),

Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur, México, Universidad Nacional Autónoma de Zacatecas-Instituto Nacional de Migración-Porrúa, 2007.

TUIRÁN, Rodolfo y ÁVILA, José Luis, “La migración México-Estados Unidos, 1940-2010”, en ALBA, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. III: *Migraciones internacionales*, 2010.

ZENTENO, René, “Recent Trends in Mexican Migration to US: The Mexico Perspective”, *Annual Meeting de la Population Association of America*, Washington, 2 de abril 2011, <http://www.somede.org/documentos/zenteno-2011.pdf>