



Entregable 02

ANÁLISIS DE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO QUE TOME EN CUENTA EL MARCO NORMATIVO NACIONAL (A NIVEL FEDERAL Y LOCAL), LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO Y LAS MEJORES PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES



23 de diciembre de 2013



Contenido

Introducción

1	Sobre el fenómeno migratorio	7
1.1	Migración	7
1.2	Factores que determinan el fenómeno migratorio	8
1.3	Efectos generados por la migración	9
2	Definición de Política Migratoria.....	11
2.1	Políticas públicas.....	11
2.1.1	El ciclo de las políticas públicas	14
2.2	Política Migratoria en el contexto internacional.....	17
2.2.1	Unión Europea.....	19
2.2.2	Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)	23
2.2.3	Buenas prácticas recomendadas	25
2.3	Migración y desarrollo	25
2.4	Política Migratoria en México	26
2.4.1	Contexto.....	26
2.4.2	Recomendaciones.....	27
3	Marco Normativo	29
3.1	Ámbito nacional	29
3.1.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	30
3.1.2	Ley de Migración y su Reglamento	30
3.1.3	Ley General de Población y su Reglamento	31
3.1.4	Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento	32
3.1.5	Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	32
3.2	Ámbito local	33
3.2.1	Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal.....	33
3.2.2	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango	34



3.2.3	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo.....	34
3.2.4	Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo.....	34
3.2.5	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes (Sonora)	35
3.2.6	Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala.....	36
3.3	Ámbito internacional	36
3.3.1	Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	37
3.3.2	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	37
3.3.3	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	38
3.3.4	Convención Americana Sobre Derechos Humanos.....	39
3.3.5	Convención sobre la Condición de los Extranjeros.....	40
3.3.6	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	41
3.3.7	Convención sobre el Estatuto de Refugiados	41
4	Ámbito organizacional y presupuestario	43
4.1	Coordinación interinstitucional.....	43
4.2	Actores, atribuciones, programas y presupuesto	44
4.2.1	Atribuciones	45
4.2.2	Programas y presupuesto	45
4.2.3	Evaluación	47
4.3	Unidad de Política Migratoria	48
4.3.1	Atribuciones de la Unidad de Política Migratoria.....	48
4.3.2	Concurrencia de las atribuciones de la UPM con las de otras entidades públicas	50
5	Política y Gestión Migratoria.....	52
5.1	Problemática	52
5.2	Enunciado y Objetivos de Política Migratoria	53
5.3	Programa Especial de Migración 2014-2018.....	54
5.3.1	Marco de Planeación.....	54
5.3.2	Características del Programa	56
5.3.3	Especificaciones	57



Introducción

La necesidad de atender el fenómeno migratorio, como un reto cuya relevancia va en aumento, se refleja en la determinación de elaborar el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), tanto en el apartado que refiere a los Programas a ser elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como en el apartado de Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción.

Es la primera vez en la historia de México que se plantea la elaboración de un programa en materia migratoria, en el marco de la planeación nacional. El objeto de este Programa es generar un instrumento programático, de carácter transversal y multisectorial, que articulará los distintos programas y acciones de los tres órdenes de gobierno en materia migratoria, y establecerá los mecanismos de coordinación y evaluación para la atención integral del fenómeno migratorio en México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. El Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) permitirá instrumentar los principios y normas generales de política migratoria, en acciones concretas a favor del desarrollo nacional y en beneficio de los migrantes nacionales y extranjeros y de sus familiares.

De esta forma, el Gobierno de la República reconoce de manera explícita y, desde una perspectiva transversal y multisectorial del fenómeno migratorio, la necesidad de atender los diversos temas en torno a la política y la gestión migratorias del Estado mexicano, mediante el diseño de programas y acciones de gobierno que incorporen a la sociedad civil, la academia, los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno.

Para lograr una política migratoria de Estado que recoja las prioridades nacionales expresadas en el PND, se requiere, de manera concertada, y liderada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de la Unidad de Política Migratoria (UPM), la elaboración del Programa Especial de Migración 2014-2018. En virtud de lo anterior, se consideró necesario contar con la asesoría y apoyo de una institución externa a la Administración Pública Federal (APF), preferentemente de carácter académico y de investigación, a través de la celebración de un Convenio para desarrollar el proyecto denominado "Diagnóstico de la arquitectura institucional de la política y la gestión migratoria en México, a fin de proporcionar elementos de apoyo para la elaboración del Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM)".

En virtud de lo anterior, la SEGOB firmó un convenio con la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) para el desarrollo del proyecto, a fin de identificar elementos de apoyo para que la UPM elabore el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), que articulará los distintos programas y acciones en materia migratoria de los tres órdenes de gobierno y, a través del cual se establecerán los mecanismos de coordinación y evaluación para la atención integral del fenómeno migratorio en México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.



En la Cláusula Sexta del Convenio de referencia, se establecieron 5 productos entregables, a saber:

1. Un diagnóstico de los distintos flujos migratorios que tienen lugar en México desde una perspectiva histórica y comparativa con el contexto internacional;
2. Un análisis de la identificación de los elementos que debe tomar en cuenta la política y la gestión migratoria en México que tome en cuenta el marco normativo nacional (a nivel federal y local), los instrumentos internacionales suscritos por México y las mejores prácticas y recomendaciones internacionales;
3. Un análisis de la arquitectura institucional de la política y la gestión migratoria en México desde una perspectiva histórica y comparativa con el contexto internacional, poniendo especial atención en su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas e instrumentos que de él se derivan;
4. Una matriz estratégica que incluya objetivos estratégicos, líneas de acción, programas y acciones específicas, la cual será el instrumento rector de la política y la gestión migratoria de México; ésta, deberá contener un enfoque integral y acorde a la movilidad internacional de personas y las manifestaciones del fenómeno que tienen lugar en nuestro país como origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, la matriz estratégica deberá tomar en cuenta los principios, derechos y obligaciones que establece la normatividad aplicable y;
5. Un esquema para el seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria (incluyendo indicadores estratégicos y de gestión), a fin de poder medir los avances y retos en la atención del fenómeno migratorio en México y que el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) sea un instrumento de planeación y programación, pero también de evaluación y rendición de cuentas.

Este documento representa el segundo producto señalado, respecto de un análisis de la identificación de los elementos que debe tomar en cuenta la política y la gestión migratoria en México, que tome en cuenta el marco normativo nacional (a nivel federal y local), los instrumentos internacionales suscritos por México y las mejores prácticas y recomendaciones internacionales.

Guía de lectura

En el primer capítulo, se presenta el elemento principal de la política y gestión migratorias, que se refiere al conocimiento profundo del fenómeno que se pretende atender. Si bien en el primer documento entregable se aborda este tema a profundidad, no podía faltar en el presente al menos un resumen de los aspectos fundamentales identificados.

El segundo capítulo aborda el proceso para la definición e implementación de políticas públicas, haciendo especial énfasis en la política migratoria; incluye también referencias internacionales y buenas prácticas derivadas, así como el estado actual de la Política Migratoria en México.



En el tercer capítulo se analiza el marco normativo vigente en materia migratoria a nivel nacional, local e internacional.

El cuarto capítulo contiene recomendaciones basadas en un breve análisis del marco organizacional y presupuestario, que incluye a los actores principales identificados en relación al fenómeno migratorio, y algunos aspectos presupuestarios y de evaluación y seguimiento. Se hace especial énfasis en la situación específica de la Unidad de Política Migratoria. Es de notar, que en el tercer entregable se analizará a profundidad la arquitectura institucional de la política y la gestión migratoria.

El quinto capítulo presenta los resultados del ejercicio de planeación que se llevó a cabo en conjunto con el personal de la Unidad de Política Migratoria (UPM). Este capítulo presenta las sugerencias específicas en cuanto a la definición de los objetivos de política migratoria, así como algunas recomendaciones sobre el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), a elaborarse próximamente. Se debe tomar en cuenta que en el cuarto entregable, se presentan los objetivos, estrategias y líneas de acción a detalle recomendadas.



1 Sobre el fenómeno migratorio

El primer elemento identificado para ser considerado en la política y gestión migratoria es el fenómeno migratorio, es decir, su objeto. Para dirigir los temas a atender por la Política Migratoria y su enfoque, se requiere una visión del fenómeno migratorio amplia. Para ello, se debe establecer una definición de migración y analizar sus características, causas y efectos.

A continuación se presenta un breve resumen del contenido del primer documento entregable con base en los términos del Convenio:

1.1 Migración

De acuerdo con la recomendación de las Naciones Unidas de 1998, un migrante se define como cualquier persona que cambia su país de residencia habitual. Esta recomendación se refleja en la Ley de Migración, que define a los migrantes como individuos que salen, transitan o llegan al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación. Por lo tanto, la migración que abordarán la política y gestión migratorias abarca únicamente la migración internacional, que incluye movimientos de diversos tipos que realizan los migrantes económicos, los refugiados y los familiares de los migrantes, siempre y cuando cambien de país.

De conformidad con la Ley de Migración, el fenómeno migratorio considera al menos cuatro tipo de flujos: las personas que salen del país (emigración), las que llegan (inmigración), las que regresan (retorno) y las que pasan por el territorio nacional con la intención de llegar a otro país (tránsito).

La migración se categoriza, a su vez, por la condición en la que se realiza el movimiento de personas, es decir, si éstas cuentan con los documentos de identificación y viaje necesarios para circular entre países. En este sentido, si una persona migra con documentos se considera regular o documentado, en caso contrario se considera irregular.

Con base en estas definiciones, y como ya se vio en el primer documento entregado sobre el diagnóstico de flujos migratorios en México, se estima que en 2013 el número total de migrantes internacionales en el mundo ascendió a 231 millones de personas (aproximadamente 3.3 por ciento de la población mundial) (Naciones Unidas, 2013a, 2013b; Banco Mundial, 2013), de los cuales 13.2 millones son personas migrantes que salen de México y 1.1 millones son personas que llegan a nuestro país.

La cifra neta de migrantes en México es de 12.1 millones de personas que dejan el país, que representan 10.2 por ciento de la población total (estimada en 118.8 millones de personas para 2013).

Por otro lado, en cuanto a la migración de retorno, se estima en el quinquenio 2005-2010, volvieron al país 824 mil personas, prácticamente el triple que en el quinquenio anterior (267 mil entre 1995 y 2000), lo que indica una tendencia al alza en este tipo de flujos.

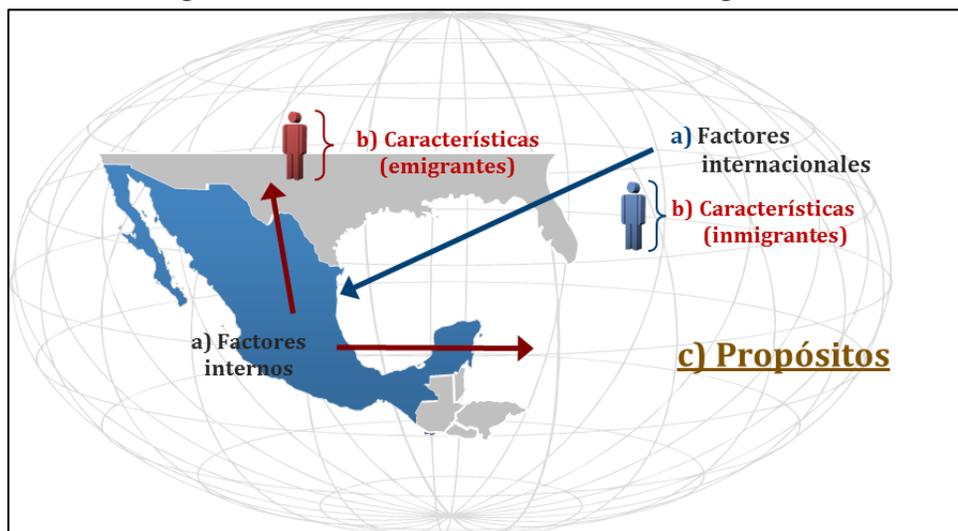
A través de México intentan llegar a Estados Unidos (EE.UU.) distintos grupos de migrantes, principalmente procedentes de Centroamérica. Se estima que el flujo de guatemaltecos, salvadoreños y hondureños en tránsito indocumentado alcanzó un máximo de 433 mil eventos en 2005, pero después descendió notablemente hasta 134 mil en 2009. En 2010 se percibe un nuevo incremento respecto al año previo, lo que puede indicar una nueva tendencia al alza.

1.2 Factores que determinan el fenómeno migratorio

El fenómeno migratorio es el resultado e interacción, de factores económicos, sociales, culturales, políticos, religiosos, de seguridad y medioambientales, entre otros. Dichos factores determinan el tamaño, la frecuencia, las características sociológicas y las condiciones en que se efectúa la migración.

Reconocer el grado de incidencia, su interrelación y los cambios de esos factores (incluso anticiparse) es relevante para la definición (propósitos) de una política migratoria.

Figura 1. Diversos factores determinan la migración



Fuente: elaboración propia.

En los últimos años, han tomado relevancia los factores fuera del control de las personas migrantes, aquéllos que los “obligan” a migrar. Hay seis factores principales que inciden en la migración forzada, es decir, en el movimiento de población de un país a otro que no es enteramente voluntario, pero que se debe a condiciones adversas en los lugares de origen, que empujan a las personas a buscar mejores oportunidades en otras latitudes, a saber:

- **Económicos:** diferencias en los niveles de vida y de salarios entre países.



- **Gobernanza y servicios públicos:** mala gobernanza, corrupción y carencia de servicios básicos, como educación y salud.
- **Desequilibrios demográficos:** desequilibrio en la oferta y demanda de mano de obra entre regiones desarrolladas y en desarrollo, derivados del envejecimiento de la población.
- **Conflictos:** de carácter étnico y/o religioso, por discriminación racial, de género o de otro tipo; derivados de competencias por recursos o de falta de libertad personal.
- **Ambientales:** terremotos, accidentes industriales, inundaciones, entre otros;
- **Culturales:** tradición migratoria; y
- **Redes transnacionales:** comunidades organizadas de migrantes en los países de destino que promueven la migración.

Por otro lado, la globalización se ha traducido en un considerable aumento de la movilidad humana, con repercusiones de carácter social, político, económico y cultural en los lugares de destino, pero también en los de origen.

1.3 Efectos generados por la migración

La migración de las personas tiene un efecto acumulativo a escala nacional e internacional que puede tener repercusiones en la situación económica de los países de origen y destino.

La migración voluntaria, en condiciones de seguridad, legal y ordenada, puede generar considerables ganancias en lo que atañe al desarrollo humano y social.

Una migración encauzada y gestionada eficazmente mediante políticas públicas, puede contribuir al desarrollo.

El bienestar de los migrantes no sólo afecta su capacidad para participar plenamente en la sociedad, sino también su capacidad para enviar remesas a sus hogares, y para adquirir competencias y conocimientos que podrían serles de utilidad si decidieran retornar a su país de origen.

Igualmente, la migración de tipo forzoso, involuntaria, masiva o no planificada, puede tener graves repercusiones negativas en el desarrollo humano y social.

En todo el mundo hay muchos grupos de migrantes que son objeto de abusos de derechos humanos y explotación, y que viven en situaciones de gran vulnerabilidad.

Las consecuencias de la migración en los lugares de origen, destino y tránsito dependen de:

- La magnitud y modalidades de la migración;
- El perfil demográfico regional;
- Las características de las personas que conforman los flujos migratorios;
- La duración de la estancia o ausencia; y,
- El grado de integración o reinserción, entre otros.



Como efectos de la migración, se pueden considerar, entre otros:

- Alteración de las estructuras demográficas;
- Cambio en las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales; y,
- Repercusiones a nivel personal y familiar.

Para la definición de una política migratoria es primordial identificar y prepararse para atender estos efectos. Entre otros temas a considerarse, se encuentran los que se mencionan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Temas a considerar para la definición de la Política Migratoria

Temas generales	Temas específicos
Origen	Composición y estructura de población y hogares Remesas Pérdida de fuerza laboral Reinserción / reintegración Repatriación Trata
Destino	Composición y estructura de población y hogares Empleo y salarios Productividad Infraestructura Vivienda Salud Educación Costos fiscales Integración Trata
Tránsito	Empleos y salarios Seguridad Derechos humanos Salud Crimen organizado Trata

Fuente: elaboración propia.



2 Definición de Política Migratoria

El contexto nacional e internacional exige la definición de una política migratoria. Más aún, se requiere que ésta se haga visible, tangible, y que sus resultados puedan ser valorados, para tener elementos que guíen la mejora de la misma, en la búsqueda de resultados positivos para la población migrante.

Es así, que esta definición se considera el segundo elemento a tomar en cuenta para la política y gestión migratoria.

2.1 Políticas públicas

La Política Migratoria (PM) es una política pública. En este sentido, se requiere establecer las bases para la definición de una política pública, a efecto de dirigirla hacia el fenómeno migratorio. En esta sección se abordarán los aspectos fundamentales de las políticas públicas, y de la política migratoria en el contexto internacional. A fin de establecer una definición o enunciado de Política Migratoria.

Para determinar una política pública en general, es necesario establecer lo que se entiende por política pública. Dado que no existe una definición única, para efectos prácticos, a lo largo del documento se considerará la definición de política pública desarrollada por el Gobierno de Chile (Ortegón-Quiñones, Edgar, 2008):

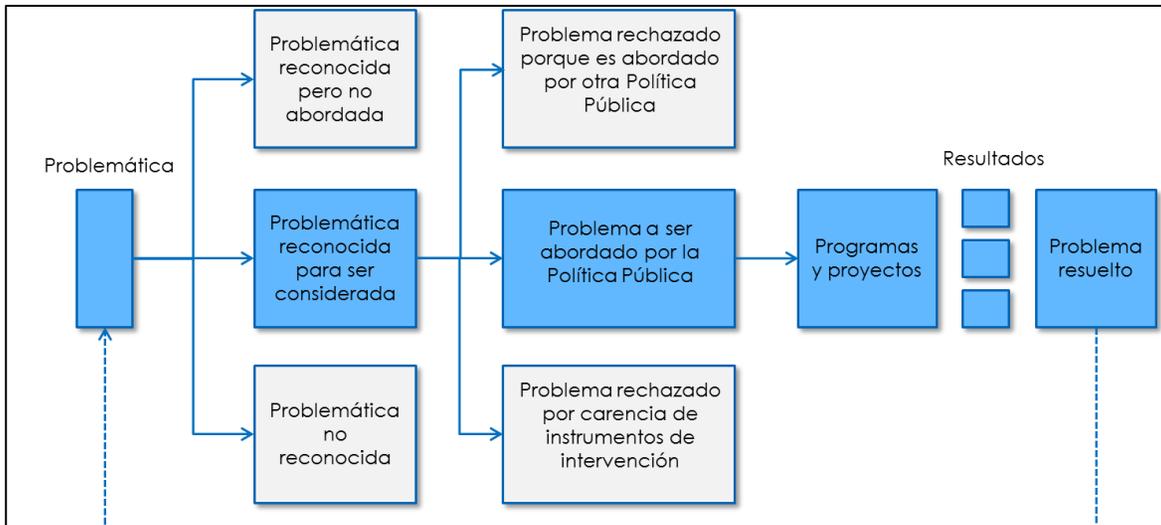
“Respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de la realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de autoridad del gobierno”.

Las políticas públicas existen siempre y cuando las instituciones del Estado asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos, a partir de determinados instrumentos y la asignación de los recursos correspondientes. Las políticas públicas son usualmente implementadas bajo la forma de programas y proyectos.”

Con ello, se tiene que una política pública se desarrolla a partir de la identificación de una problemática a resolver, y debe establecer la forma en que dicha problemática se resolverá, considerando para ello que existe la determinación del Estado para hacerlo. Lo anterior se debe ver reflejado en el establecimiento de programas y proyectos con recursos y responsabilidades asignados.

La definición de una política pública parte de la identificación de los problemas en la materia que se desean resolver. Una vez identificados los problemas, se inicia un proceso de selección, para determinar aquéllos que serán abordados por la política pública.

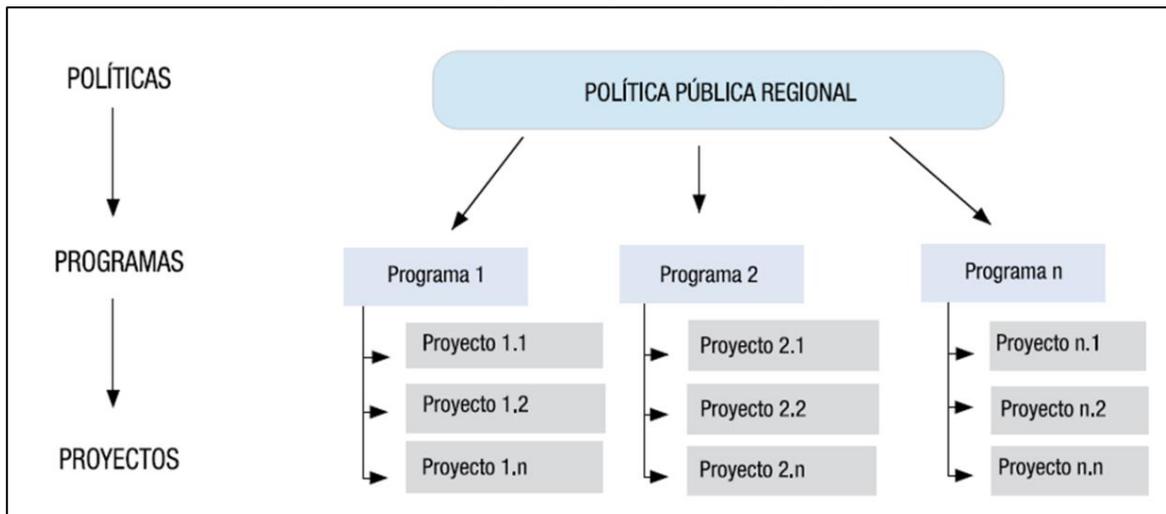
Figura 2. Análisis de problemática



Fuente: elaboración propia, con base en Ortegón-Quñones, Edgar, 2008.

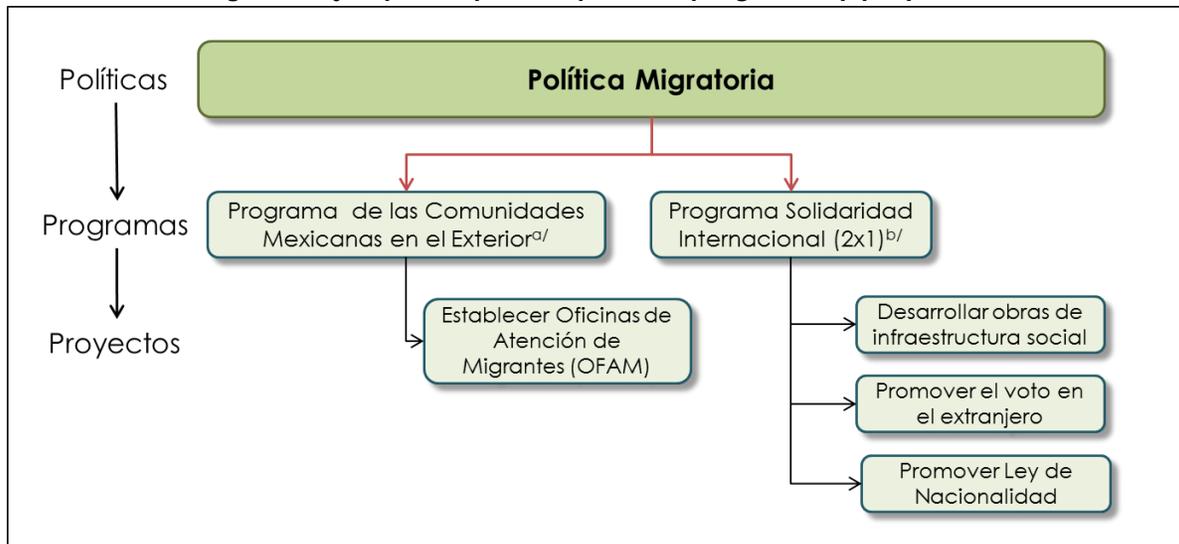
Una vez identificada la problemática a resolver, se deberán determinar la forma en que se implementará la política pública, generalmente a través de programas y proyectos.

Figura 3. Política pública, programas y proyectos



Fuente: elaboración propia, con base Ortegón-Quñones, Edgar, 2008.

Figura 4. Ejemplo de política pública, programas y proyectos



Fuente: elaboración propia.

Notas: a/ Puesto en marcha en 1990.

b/ Instrumentado por la SEDESOL en 1992.

Una “buena política pública” debe reunir ciertas características. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006), éstas son:

- Estabilidad: cuán estable es en el tiempo; se requiere de tiempo para mostrar sus resultados, por tanto, la estabilidad es una condición necesaria para su éxito (darle continuidad);
- Adaptabilidad: cuán ajustable puede ser cuando cambian las circunstancias (nuevos contextos sobre los cuales se basó su planificación);
- Coherencia: cuán compatible es con políticas afines; hacer compatibles programas y proyectos, a fin de evitar duplicidades y conflictos entre ellos;
- Coordinación: en qué medida es el resultado de acciones bien coordinadas entre los agentes que participan en su formulación e implementación;
- Calidad: de la implementación y de la efectiva aplicación;
- Orientación: en qué medida se enfoca hacia el interés público; y,
- Eficiencia: en qué medida refleja una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

El desempeño de cualquier política pública, por más bondades y elegancia de diseño, dependerá de los niveles de coordinación y coherencia con que se lleve a cabo. En este sentido, coordinar significa:

- Definir prioridades;
- Asignar responsabilidades;
- Establecer plazos;

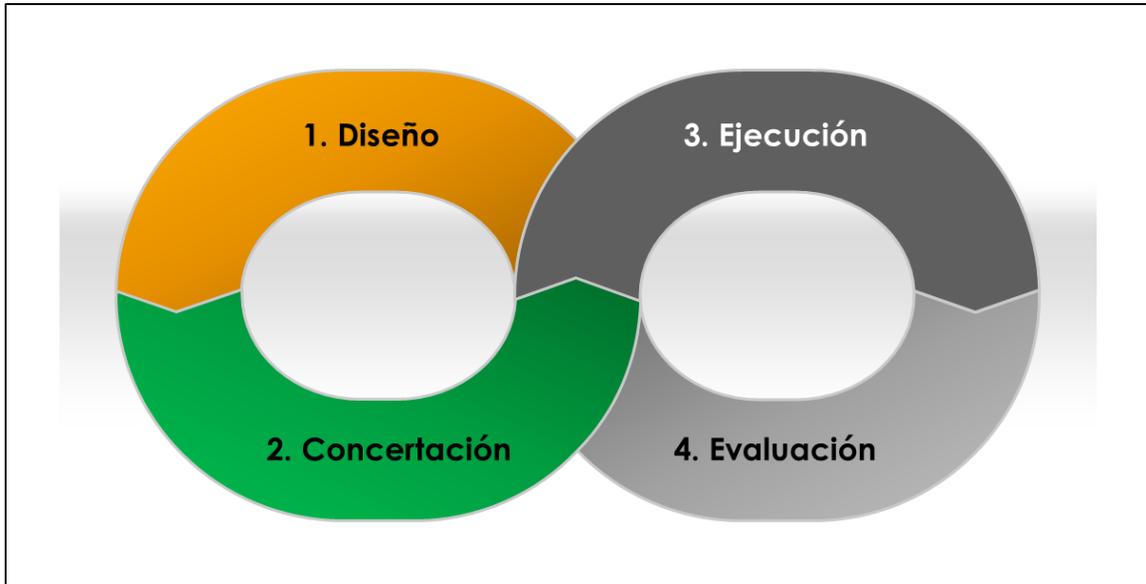
- Constituir redes de relaciones (articular actores) e;
- Instaurar redes de políticas públicas para compartir recursos y conocimientos.

Armonizar las políticas públicas significa evitar la superposición de acciones, impedir la duplicación de esfuerzos, prescindir de desconexiones que frenan la generación de sinergias y sortear las disociaciones entre agentes y actores.

2.1.1 El ciclo de las políticas públicas

Es así, que el ciclo de la Política Pública se puede sintetizar en cuatro grandes fases, a saber, 1. Diseño; 2. Concertación; 3. Ejecución; 4. Evaluación; que se pueden identificar en la figura siguiente.

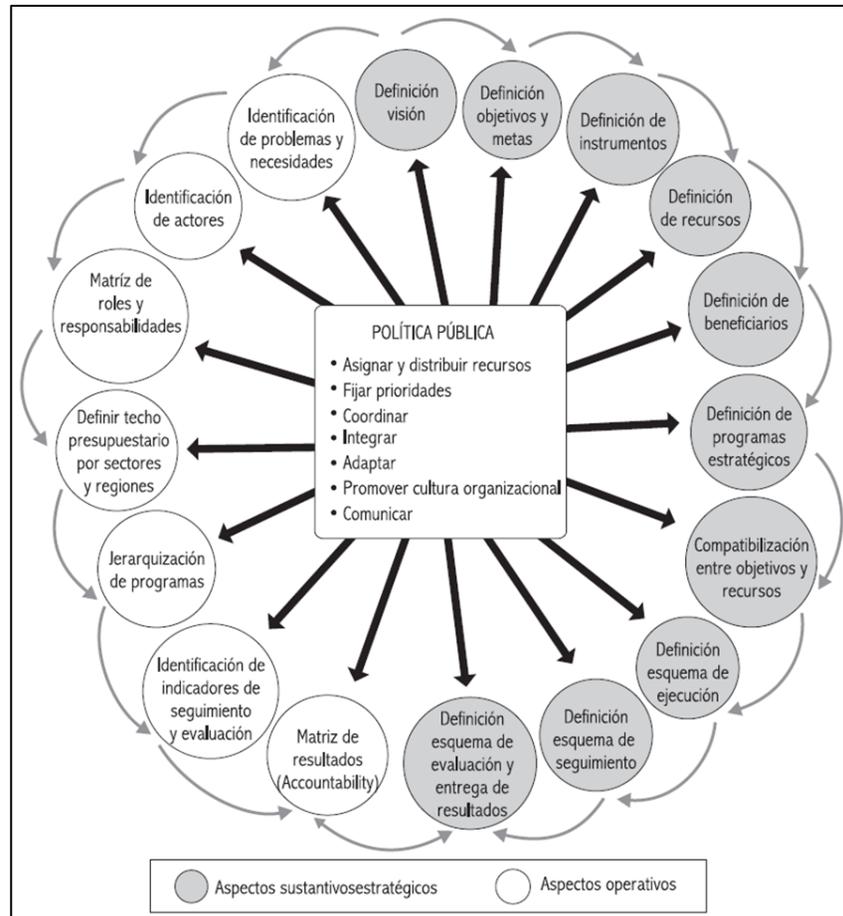
Figura 5. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia, con base en con base en Ortegón-Quñones, Edgar, 2008.

En la primera fase, Diseño, se deben definir aspectos sustantivos estratégicos de la política pública, a saber, la visión, objetivos y metas; los Instrumentos y recursos que se tienen y necesitan para llevarla a cabo; y los beneficiarios, o población objetivo. Una vez que se cuenta con estas definiciones, se deben establecer los aspectos operativos de la política pública, a saber, los problemas y necesidades específicos a resolver; los actores, sus roles y responsabilidades; el techo presupuestario; y, los indicadores de seguimiento y evaluación.

Figura 6. Ciclo de las políticas públicas

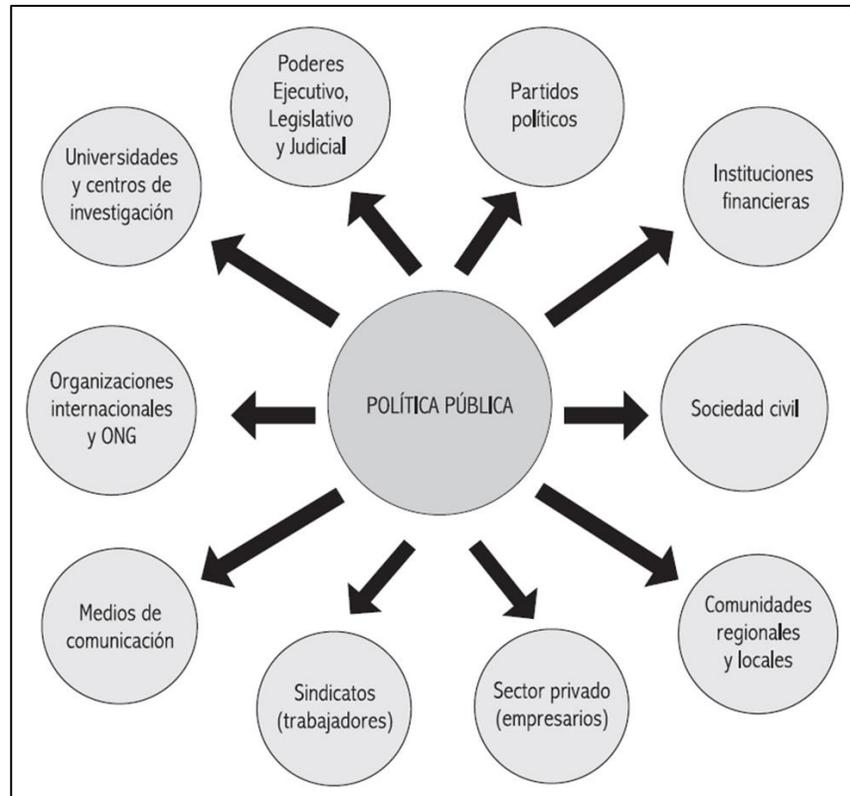


Fuente: elaboración propia, con base en con base en Ortégón-Quñones, Edgar, 2008.

Reconocer a los participantes significa identificar durante el diseño de la política aquéllos actores que se movilizarán respecto a una determinada política, para identificar con quiénes se podrá contar; qué actores podrían verse afectados con su implementación; quiénes serán indiferentes a la política pública; quiénes podrán aportar y de qué manera; y quiénes podrían oponerse a la misma.

Entre los principales actores de las políticas públicas, se tienen a los tres poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, al sector privado, la academia y a los medios de comunicación entre otros.

Figura 7. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia, con base en con base en Ortegón-Quiñones, Edgar, 2008.

Entre los diferentes instrumentos para las políticas públicas destacan la desregulación, legalización, privatización, creación y simulación de mercados; la generación de incentivos como subsidios o impuestos; la regulación directa; la provisión de servicios directa o indirectamente; y la provisión de seguros o ayudas ante la adversidad, entre otros.

Para facilitar el diseño de la política pública se puede hacer un ejercicio en el que se planteen y den respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el problema o problemas centrales de la política?
- ¿En qué grupos o áreas se focaliza o localiza?
- ¿A quién se va a beneficiar?
- ¿Cómo se van a entregar los bienes y servicios?
- ¿Cuánto cuesta la solución o los programas?
- ¿En qué tiempo se entregan los bienes y servicios?
- ¿Con quién se va a llevar a cabo la política?
- ¿Cuál es el esquema institucional ideal de la política?
- ¿Qué instrumentos se emplearán?
- ¿Qué tipo de incentivos se usarán?



- ¿Cómo se supervisará la política (seguimiento y evaluación)?
- ¿Qué roles y responsabilidades cumplen los actores principales?

Para la segunda fase, Concertación, se utilizan consultas; deliberaciones técnicas y políticas; y debates con expertos, sociedad civil y comunidad en general. Para ello se debe invitar a los actores identificados durante la primera fase y diseñar los temas de consulta, deliberación y debate conforme a las características de cada uno.

La tercera fase, Ejecución, dependerá de las instituciones y actores que intervienen, así como de las normas, reglas de juego, valores y principios establecidos.

En la cuarta fase, Evaluación, deberá ser posible conocer la marcha de la política mediante el uso de indicadores y, en su caso, corregir el rumbo; incorporar la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas: cantidad, calidad, costo y cumplimiento del cronograma (tiempo); y aportar al aprendizaje y mejoramiento sucesivo de la calidad de la política pública.

2.2 Política Migratoria en el contexto internacional

En este apartado se revisarán y compararán algunas de las definiciones de Política Migratoria existentes, a nivel internacional, haciendo particular énfasis en la Unión Europea y la Comunidad Andina.

La mayoría de los países aborda la migración y sus controles desde el punto de vista de la inmigración, es decir, de la entrada de no nacionales a su territorio. Lo anterior, se puede deber a lo establecido en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), donde se establece que:

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Y al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), que establece que:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.



Sin embargo, hay países que restringen la salida a la presentación de documentos específicos que se lo permitan (visas). En general se trata de salidas por cuestiones laborales (Arabia Saudita, Nepal y Qatar, por ejemplo) o salidas de no nacionales con visa de permanencia vencida (en Rusia, se requiere que la visa de permanencia sea válida para salir o tener una visa de salida). En Uzbekistán se requiere de una visa de salida (válida por dos años); en Cuba se están eliminando requisitos para salir.

Por otro lado, y desde un punto de vista más amplio de la Política Migratoria, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ésta debe incluir:

- La administración de la entrada, tránsito, salida y retorno de ciudadanos extranjeros hacia y desde el territorio nacional;
- La determinación de a quién se le permite permanecer en el territorio, por qué periodo, para qué propósito y con qué derechos y obligaciones;
- El fomento de la integración de aquéllos con permiso para permanecer para que se vuelvan miembros funcionales de la sociedad, asegurar que los migrantes temporales respeten el marco legal y normativo y que sus derechos sean respetados; y,
- Asegurar el acceso a oportunidades y tratamiento justo de los nacionales en el extranjero, manteniendo lazos con ellos, para promover el envío de remesas, la transferencia de conocimiento y la inversión.

De acuerdo con la literatura, debe, además, incorporar:

- Una política de cooperación con los países de origen, es decir, que exista una asociación entre los países de recepción con los de origen que transforme la inmigración en un factor beneficioso para todas las partes, incluyendo a los inmigrantes (García, José, 2003).

La migración está ligada a las condiciones económicas, sociales, laborales, de comercio, salud, cultura y seguridad. Una Política Migratoria efectiva debe considerar estas interrelaciones al establecer sus componentes esenciales, y proponerse:

- Políticas que no consideren la migración regular e irregular de manera aislada, que aborden la migración con un enfoque amplio y balanceado, considerando sus causas, manifestaciones y efectos.
- Políticas que consideren las necesidades del mercado laboral, faciliten la unidad familiar, cumplan las obligaciones humanitarias y aborden la seguridad doméstica al facilitar la previsibilidad y flexibilidad.
- Políticas basadas en legislación comprensiva sobre admisión, residencia, expulsión y naturalización de ciudadanos extranjeros.
- Establecimiento de políticas, legislación e instituciones transparentes y flexibles, que provean consistencia, proporcionen mejor información y monitoreo, y que permitan la revisión y evolución.



- Creación o fortalecimiento de estructuras administrativas para la gestión de la migración y con la capacidad suficiente para administrar la migración.
- Facilitar la coordinación entre las autoridades responsables en todas las etapas del proceso migratorio y, cuando aplique, considerar la centralización de la migración en un ministerio específico orientado hacia el aumento de la justicia, velocidad y eficiencia de las decisiones y procesos administrativos.
- Desarrollo de políticas migratorias en procesos de consulta activa y cooperación con actores importantes en el ámbito de la migración, incluyendo el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil, para promover la aceptación pública y efectividad de las políticas y promover la cohesión social.

A continuación se exponen brevemente los casos de política y gestión migratorias en la Unión Europea y la Comunidad Andina.

2.2.1 Unión Europea

La Política Migratoria en la Unión Europea (UE) se basa en 10 principios integrados en los tres principales ejes de la política en general: prosperidad, solidaridad y seguridad. Para cada principio, se establece lo que la UE y cada país miembro deben hacer (European Union, 2013).

Figura 8. Principios de Política Migratoria en la Unión Europea

EJE 1 PROSPERIDAD	EJE 2 SOLIDARIDAD	EJE 3 SEGURIDAD
1. Normas claras y condiciones similares	4. Transparencia, confianza y cooperación	7. Una política de visados que responde a los intereses de Europa y de sus socios
2. Adecuación entre las cualificaciones y las necesidades	5. Utilización eficaz y coherente de los medios disponibles	8. Gestión integrada de fronteras
3. La integración es la clave del éxito de la inmigración	6. Asociación con países no europeos	9. Incrementar la lucha contra la inmigración ilegal y la tolerancia cero para la trata de seres humanos
		10. Políticas de retorno sostenibles y efectivas

Fuente: elaboración propia, con base en European Union, 2013.

Los Ejes y Principios de política se describen a continuación:

EJE PROSPERIDAD: contribución de la inmigración legal al desarrollo socioeconómico de la UE

1. Normas claras y condiciones similares

La política común de inmigración debe regirse por la claridad, transparencia y justicia, y debe fomentar la inmigración legal. Por ello, se debe proporcionar la información necesaria a los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE sobre la entrada y estancia legal en la UE. Además, debe garantizarse un trato justo de los nacionales de países no europeos que residan legalmente en la UE.



2. Adecuación entre las cualificaciones y las necesidades

A la luz de la Estrategia de Lisboa, la promoción de la inmigración con fines económicos debe responder a una evaluación de los mercados laborales de la UE basada en las necesidades. Debe tenerse en cuenta el progreso en todos los sectores y niveles de cualificación en relación con la economía basada en el conocimiento y el crecimiento económico. Al mismo tiempo, esto debe hacerse respetando el principio de la preferencia europea, el derecho de los países de la UE a determinar el número de admisiones y los derechos de los inmigrantes.

3. La integración es la clave del éxito de la inmigración:

Debe promoverse la integración como un «proceso recíproco», de conformidad con los principios básicos comunes de la política de integración. Se debe mejorar la participación de los inmigrantes, aumentar la cohesión social y desarrollar enfoques de la diversidad en las sociedades de acogida.

EJE SOLIDARIDAD: coordinación entre países europeos y cooperación con países no europeos

4. Transparencia, confianza y cooperación

La política común de inmigración debe basarse en los principios de solidaridad, confianza mutua, transparencia, responsabilidad y esfuerzos conjuntos de la UE y de sus países.

5. Utilización eficaz y coherente de los medios disponibles

En nombre de la solidaridad, en el marco financiero deben tenerse en cuenta los desafíos específicos a los que se enfrentan las fronteras exteriores de determinados países de la UE.

6. Asociación con países no europeos

La inmigración debe ser una parte integral de las políticas exteriores de la UE. Debe promoverse la colaboración sobre todos los aspectos de la emigración en asociaciones con países no pertenecientes a la UE.

EJE SEGURIDAD: combatir eficazmente la inmigración irregular

7. Una política de visados que responde a los intereses de Europa y de sus socios

La política común en materia de visados debería facilitar la entrada de visitantes legales en el territorio europeo y aumentar la seguridad interior. Esta política de visados debe basarse en el uso de las nuevas tecnologías y en un amplio intercambio de información entre países de la UE.

8. Gestión integrada de fronteras

Es esencial proteger la integridad del espacio Schengen. Por ello, se debe mejorar la gestión de las fronteras exteriores y desarrollar políticas de control fronterizo en consonancia con las políticas sobre el control aduanero y la prevención de amenazas.



9. Incrementar la lucha contra la inmigración irregular y la tolerancia cero para la trata de seres humanos

Se debe desarrollar una política coherente de lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos. Deben establecerse medidas contra el trabajo no declarado y el empleo irregular y que protejan a las víctimas de la trata de seres humanos.

10. Políticas de retorno sostenibles y efectivas

Las políticas de retorno son una parte integral de las políticas en materia de inmigración. Deben evitarse las regularizaciones a gran escala de inmigrantes irregulares; dejando abierta la posibilidad de conceder el estatuto jurídico de forma individual.

La gestión de flujos migratorios en la Unión Europea se basa principalmente en el Tratado de Schengen de 1985, en términos de lo que se denomina espacio y cooperación. El espacio Schengen representa un territorio donde está garantizada la libre circulación de las personas. Los Estados que firmaron el Tratado han suprimido todas las fronteras interiores y en su lugar han establecido una única frontera exterior. Dentro de ésta se aplican procedimientos y normas comunes en lo referente a los visados para estancias cortas, las solicitudes de asilo y los controles fronterizos. Al mismo tiempo, se han intensificado la cooperación y la coordinación entre los servicios policiales y las autoridades judiciales para garantizar la seguridad dentro del espacio Schengen. La cooperación Schengen se integró en el Derecho de la Unión Europea por el Tratado de Ámsterdam en 1997. No obstante, todos los países que participan en la cooperación Schengen no son miembros del espacio Schengen, bien porque no deseaban suprimir los controles en sus fronteras (como el Reino Unido), bien porque no reúnen todavía las condiciones requeridas para aplicar el acervo Schengen.

Las principales normas aprobadas dentro del marco Schengen incluyen:

- La supresión de los controles de personas en las fronteras interiores;
- Un conjunto de normas de común de aplicación a las personas que cruzan;
- Las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE;
- La armonización de las condiciones de entrada y de visados para las cortas estancias;
- una mejora de la coordinación policial (incluidos los derechos de vigilancia y persecución transfronterizas);
- El refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales;
- La creación del Sistema de Información Schengen (SIS).

En el caso de la frontera exterior única, ésta sólo puede cruzarse en los pasos fronterizos y durante los horarios de apertura establecidos. Al cruzar una frontera exterior, los ciudadanos de la Unión Europea (UE) y personas que puedan ampararse en el derecho a la libre circulación dentro de la UE (tales como los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión) y serán objeto de una comprobación mínima. Este control mínimo se realiza para establecer su



identidad en base a sus documentos de viaje y consiste en un simple y rápido examen de la validez de los documentos de viaje y de la existencia de indicios de falsificación. Los nacionales de países no pertenecientes a la Unión son sometidos a un control más detallado, que implica la comprobación de las condiciones de entrada, incluida la verificación en el Sistema de Información sobre Visados (VIS), así como, en su caso, de los documentos que les autorizan a residir y ejercer una actividad profesional.

Para una estancia no superior a tres meses, los nacionales de países no pertenecientes a la Unión deben:

- Estar en posesión de un documento de viaje;
- Estar en posesión de un visado, cuando sea necesario;
- justificar el objeto de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes;
- No estar incluidos en el SIS a efectos de no admisión; y,
- No estar considerados como una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública y las relaciones internacionales de los países de la UE.

Cuando no cumplan estas condiciones, podrá denegárseles la entrada en el territorio, excepto en caso de disposiciones especiales (por ejemplo, por razones humanitarias).

A la entrada y a la salida de los nacionales de países no pertenecientes a la Unión, se pone sistemáticamente un sello en su documento de viaje. Cuando el documento de viaje no lleve el sello de entrada, cabrá suponer que su titular no cumple o ya no cumple las condiciones de estancia. No obstante, el nacional del país no perteneciente a la Unión podrá aportar la prueba, por cualquier medio creíble, de haber cumplido las condiciones relativas a la estancia de corta duración (por ejemplo, un billete o los justificantes de su presencia fuera del territorio de los países de la Unión).

La policía de fronteras efectúa el control fronterizo, la cual debe respetar plenamente la dignidad humana en el ejercicio de sus funciones y no puede ejercer sobre las personas discriminación alguna basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, una minusvalía, la edad o la orientación sexual.

Los países de la Unión deben disponer del personal y los medios adecuados y suficientes para garantizar un nivel elevado y uniforme de control en sus fronteras exteriores. Deben velar por que la policía de fronteras esté integrada por profesionales especializados y formados. Los países de la Unión deben prestarse asistencia mutua para que el control fronterizo se aplique eficazmente. La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los países de la Unión (FRONTEX) coordina la cooperación operativa.

En cuanto a las fronteras interiores, toda persona, cualquiera que sea su nacionalidad, puede cruzarlas por cualquier paso fronterizo, sin que se efectúe control alguno. La policía puede efectuar controles en la zona fronteriza, de la misma manera que los efectúa en el resto del



territorio, a condición de que éstos no tengan un efecto equivalente al de los controles oficiales fronterizos.

Los países de la Unión deben suprimir todos los obstáculos que impidan la fluidez del tráfico en los puntos de paso de las carreteras.

En caso de amenaza grave para el orden público y la seguridad interior, un país de la Unión puede restablecer excepcionalmente el control en sus fronteras interiores durante un período limitado. Cuando prevea tal restablecimiento, el país de la Unión afectado advertirá de ello lo antes posible a los demás países de la Unión y a la Comisión. También se informará al Parlamento Europeo.

Los países de la Unión y la Comisión se consultarán entre sí, al menos quince días antes de la fecha prevista para el restablecimiento, con el fin de organizar una cooperación mutua y de examinar la proporcionalidad de las medidas respecto a los acontecimientos causantes del restablecimiento del control. La decisión de restablecer el control en las fronteras interiores se adoptará de manera transparente, informándose plenamente al público de la misma, a menos que imperiosas razones de seguridad se opongan a ello.

Con carácter excepcional, cuando el orden público o la seguridad interior lo exijan, el país de la Unión afectado podrá restablecer inmediatamente el control en las fronteras interiores, notificando inmediatamente su decisión a los demás países de la Unión y a la Comisión.

2.2.2 Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)

Los primeros consensos respecto de los principios orientadores del Proyecto de Plan Andino de Desarrollo Humano de Migraciones delinean la política migratoria de la región, que se espera se basará en los siete principios que se describen a continuación (Mendoza Fantinato, Guido):

1. La integralidad del hecho migratorio.
2. El respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, sea cual fuere su origen, nacionalidad y condición administrativa migratoria.
3. El ejercicio ciudadano de una libre movilidad informada y segura, que abarca:
 - El derecho de toda persona a permanecer y desarrollarse en su lugar de origen;
 - El derecho de toda persona a la libertad de circulación y residencia; y,
 - El derecho de toda persona al retorno y reintegración al contexto socioeconómico de su país de origen.
4. La garantía para las personas migrantes a una ciudadanía plena, que comprende dos elementos centrales:
 - El derecho a la participación ciudadana; y,
 - El derecho de toda persona migrante al acceso a las diversas áreas sociales, económicas y culturales de la sociedad receptora, en el marco de un proceso de integración intercultural.



5. La coherencia nacional y regional en la definición y aplicación de políticas migratorias inclusivas y de pleno respeto a los derechos de las personas migrantes que residen en los países andinos.
6. El reconocimiento de los efectos positivos que las dinámicas migratorias producen y son susceptibles de producir para el bienestar y desarrollo humano.
7. El reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como parte sustancial de los procesos de integración económica y social entre los países.

De igual forma, se han planteado lineamientos en cuatro áreas concretas de la acción pública en materia migratoria:

1. La construcción de información objetiva, confiable, oportuna y pertinente para la definición y ejecución de las políticas y programas, adaptados a la realidad migratoria y a su compleja relación de causas y efectos en los distintos ámbitos.
2. La adecuación legislativa nacional que facilite la eficacia a la normativa comunitaria andina establecida en esta materia (no olvidando su efecto supranacional y de aplicación directa en los Países Miembros) y que permita además avanzar en el cumplimiento de los principios acordados a través de este futuro Plan.
3. La implementación de una gestión política y programática, dotada de mecanismos administrativos claros y procesos debidamente organizados, que brinde la mayor eficacia a las actividades que se ejecuten.
4. El desarrollo de un Plan de acción trianual (que podría darse con una proyección de mediano plazo que involucre a tres presidencias consecutivas de la CAN, garantizando visión de continuidad comunitaria).

En términos de gestión migratoria, los países andinos han sumado esfuerzos para lograr que sus habitantes puedan circular libremente en la subregión, ya sea cuando lo hagan por razones de turismo (migración temporal o de corto plazo) o fines que impliquen cambio de residencia habitual (migración permanente o de larga duración).

En junio de 2001 se reconocieron los documentos nacionales de identificación como único requisito para viajar por la subregión en calidad de turistas y en septiembre de 2006, se aprobó la Tarjeta Andina de Migración como documento uniforme de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros. Un paso importante en ese sentido se dio al crearse el Pasaporte Andino y aprobarse las "Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino" incorporando las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional.

En junio de 2003 se adoptó el Instrumento Andino de Migración Laboral, que contempla normas para la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la Subregión con fines laborales. En mayo de 2004 se aprobó el Instrumento Andino de Seguridad Social, que busca garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios, y el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Asimismo, los países miembros



garantizan la circulación de empleados de las empresas prestadoras, así como los tripulantes de las compañías prestadoras del servicio de transporte.

La acción comunitaria en materia de migraciones hacia terceros países de la Comunidad Andina está centrada principalmente en brindar la máxima protección y asistencia a los migrantes en los territorios de terceros países. El Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios busca proteger a los nacionales andinos que se encuentran en territorio de terceros estados. Está en proceso su reglamentación para su plena operación.

2.2.3 Buenas prácticas recomendadas

Derivado del breve análisis de los casos internacionales expuestos, se derivan cinco aspectos a considerar en la definición de la política y gestión migratorias en México:

1. Deben estar fundamentadas en la normativa aplicable.
2. Deben estar motivadas por los principios establecidos en la misma normativa.
3. Deben incorporar aspectos sobre:
 - la administración de entrada, tránsito, salida y retorno, así como la determinación de permisos de permanencia;
 - el fomento de la integración;
 - la igualdad de trato y oportunidades para los nacionales en el extranjero; y,
 - la cooperación con países de origen y destino para aprovechar los efectos beneficiosos de la migración.
4. Los principios de Política Migratoria deben enmarcarse en los grandes ejes o metas de planeación nacional, lo que se puede hacer a través del instrumento específico de planeación nacional: el Programa Especial de Migración.
5. Los principios de Política Migratoria se pueden utilizar como base para establecer objetivos estratégicos o líneas de acción de la PM.

2.3 Migración y desarrollo

Las tendencias internacionales se dirigen al fortalecimiento de la vinculación explícita entre la migración y el desarrollo. Ello requiere incorporar al fenómeno migratorio en la agenda de desarrollo nacional.

Para ello, organismos internacionales recomiendan contar con los siguientes elementos clave (Global Migration Group, 2010):

1. Generar mecanismos organizacionales, de coordinación y consulta en materia migratoria; y
2. Desarrollar un plan –programa- nacional en materia de migración y desarrollo.



En este sentido, se entiende que el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de la Política Migratoria, vinculada estrechamente con el desarrollo, deberá reflejarse en un programa nacional, que, para el caso de México, podría ser el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), determinado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

2.4 Política Migratoria en México

De acuerdo al Artículo 2 de la Ley de Migración, la Política Migratoria es:

“El conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes”.

Dado que no se definen el conjunto de decisiones estratégicas, ni los objetivos, corresponde a la Unidad de Política Migratoria *“proponer [...] en coordinación con las instancias competentes, la política migratoria del país tomando en consideración los principios establecidos por la Ley de Migración, y en un marco de respeto a los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional”*. Lo anterior conforme lo señala el Artículo 22, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

2.4.1 Contexto

La concepción que prevalece de la Política Migratoria dentro de la Unidad de Política Migratoria (UPM) es la que se refiere a regular y facilitar el flujo migratorio. Bajo este enfoque, se desprende una política pasiva, en la cual el qué, cómo, porqué y para qué, de la Política Migratoria, no encuentra respuestas.

Es decir, para la emigración, como para la inmigración, el retorno y el tránsito, se requiere una política activa, en lugar de una reactiva para incidir sobre el tamaño, tipo y características del fenómeno migratorio (qué, cómo y para qué se quiere el fenómeno).

Está ausente (o es baja) la convicción que las condiciones en que se efectúa la migración determinan el nivel de riesgo al que se exponen las personas migrantes, es decir, que el riesgo es más elevado para las personas migrantes que lo hacen de manera irregular o indocumentada. Tener claros los objetivos de una Política Migratoria, y “administrar” o “influir” de forma determinante en esa exposición al riesgo, deberían ser propósitos explícitos dentro de su definición. Para ello se requerirá definir acciones explícitas para “administrar” el riesgo de acuerdo a la tipología del fenómeno migratorio. En particular, por las externalidades negativas individuales y colectivas, el “riesgo” que acompaña al retorno de migrantes (como su condición de salud o hábitos adquiridos), es un ejemplo de lo antes señalado.

Figura 9. Riesgo migratorio



Fuente: elaboración propia.

2.4.2 Recomendaciones

La Política Migratoria debe tomar en cuenta las condiciones internas y externas, en sus diversas acepciones, para explicar las causas, características, tamaño, frecuencia y problemáticas asociadas al fenómeno migratorio en México.

El análisis requiere sopesar el costo/beneficio del fenómeno migratorio en su conjunto y una diferenciación clara de aquél entre la emigración, la inmigración el tránsito y el retorno (por su tamaño, con mayor profundidad en el primero).

Más allá de las consideraciones de orden cualitativo, político y social, resulta conveniente tipificar cuantitativamente dicho costo/beneficio para que se establezca un punto de referencia contra el cual se puedan evaluar los diferentes indicadores asociados al desplazamiento de personas entre países, por ejemplo, cómo evaluar el beneficio económico de las remesas, frente al costo de atención de problemáticas de salud ligadas con el retorno de migrantes; cómo relacionar el posible beneficio de la actividad de los migrantes con los requisitos que se exigen al país de donde son originarios; cuál es el costo/beneficio que representa la inmigración irregular en la frontera sur.

A su vez, la Política Migratoria no puede obviar que México, y en consecuencia aquélla, se desenvuelve en un mundo globalizado, en el cual el flujo de personas, capitales y mercancías debe realizarse de manera segura (física y jurídicamente hablando), documentada (registros de origen, destino y propósito), expedita (oportuna y fácil) y cambiante, por la aparición de conflictos bélicos y sociales, desastres naturales, así como las crisis financieras, por ejemplo.

Las intenciones de modernización del país hacen que éste tienda a desenvolverse de forma creciente y más interdependiente en un contexto de mayor globalización mundial, en el cual



las barreras de entrada y salida también se ajustan a los requerimientos de esa evolución. En consecuencia, la Política Migratoria debe ajustarse y reflejar dichos cambios.

Asimismo, es recomendable tener claros los modelos y prácticas de mayor eficiencia y eficacia aplicados en otros países. Ello permite contrastar (benchmarking) los procesos, requisitos y criterios aplicados por México, es más fácil obtener la nacionalidad que la condición de inmigrante, por ejemplo.

El seguimiento a las recomendaciones apoyará el establecimiento de los "principios" que deben regir la PM; es decir, los principios de legalidad, de seguridad (nacional, sanitaria, laboral), de reciprocidad, de solidaridad, entre otros, adicionales a los ya establecidos en el artículo 2 de la Ley de Migración.

Por otro lado, es claro que la Política Migratoria debe ser de tipo transversal, tanto por los factores que le determinan, como por los actores que participan en su definición y ejecución, y que ésta debe estar estrechamente vinculada al desarrollo, se estima conveniente que la Política Migratoria se haga visible a través del Programa Especial de Migración 2014-2018 establecido en, el PND 2013-2018.



3 Marco Normativo

El marco normativo es el tercer elemento considerado indispensable para la gestión y política migratorias; es el marco de actuación en el cual se fundamentarán.

Las disposiciones en materia migratoria a considerar, van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), hasta la Ley de Migración, su Reglamento y las disposiciones administrativas emitidas en la materia. Merece especial atención el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional, emitido en septiembre de 2013 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que es una guía de actuación para los juzgadores en asuntos en que sea parte la población migrante.

Se encuentran también ordenamientos de carácter local, como las leyes de protección al migrante, de los estados de Durango, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala; la Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, entre otras disposiciones.

En el plano externo, el Estado Mexicano ha asumido diversos compromisos de derecho internacional como:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- La Convención Americana Sobre Derechos Humanos;
- La Convención sobre la Condición de los Extranjeros;
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares;
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados;
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional;
- El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, entre otros.

En las secciones siguientes se abordan aspectos específicos de algunos de los ordenamientos antes citados, a ser considerados en la política y gestión migratorias.

3.1 Ámbito nacional

El marco normativo en materia migratoria a nivel nacional fue recientemente reformado. Entre otros, se emitieron la Ley de Migración y su Reglamento, ordenamientos que se desprenden de la Ley General de Población y su Reglamento, hecho que generó la necesidad de adecuar estos últimos.



Este cambio provocó efectos positivos en la política y gestión migratorias, dándoles una relevancia que anteriormente no tenían, Sin embargo, también ha provocado algunos vacíos e inconsistencias en la normatividad que deben solventarse.

A continuación se presenta un análisis de los aspectos identificados en la normatividad nacional que deben tomarse con especial cuidado en el diseño e implementación de la política y gestión migratorias.

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo primero, ha reconocido -desde sus orígenes- la igualdad de derechos a todos los individuos que se encuentren en su territorio, independientemente de su nacionalidad y situación migratoria; sólo teniendo como límite o restricción, tratándose de los extranjeros, su participación en asuntos políticos.

En el Artículo 11 de la CPEUM establece el derecho de toda persona a circular libremente por el territorio nacional. En este sentido, será necesario considerar lo especificado en dicho artículo al momento de emitir y aplicar disposiciones en materia migratoria, a fin de que no se violente esta disposición.

Artículo 11. *Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.*

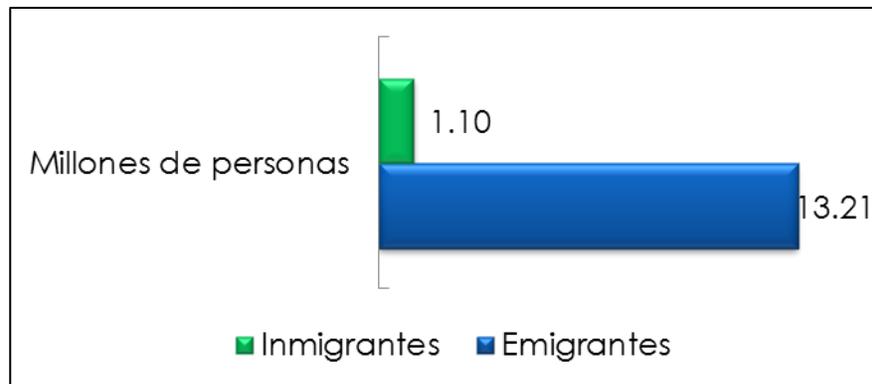
En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

Será necesario, a su vez, establecer una postura y dejar claro hasta qué punto la autoridad administrativa pudiera restringir el libre tránsito en el país.

3.1.2 Ley de Migración y su Reglamento

La estructura y el volumen de las disposiciones en la Ley de Migración y su Reglamento no son proporcionales o equivalentes al tamaño y composición relativa del fenómeno migratorio, considerando que se enfoca a la entrada y estancia de extranjeros en México, y parece olvidar la salida de nacionales, pues la emigración es en el país es 12 veces superior a la inmigración (Naciones Unidas, 2013a, 2013b; Banco Mundial, 2013).

Figura 10. Migración en México, 2013



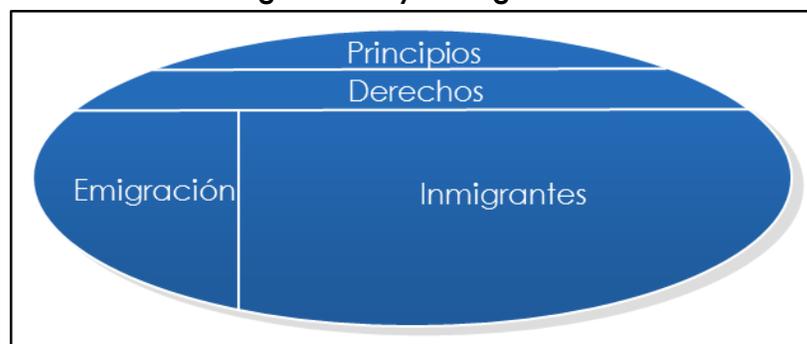
Fuente: elaboración propia, con base en Naciones Unidas, 2013a, 2013b; Banco Mundial, 2013.

Desde otra perspectiva, la particular atención sobre la regulación de la inmigración revela una relativa “falta de atención”, sobre las condiciones formales, y factores, que determinan la salida de personas del territorio nacional. Es por ello que se señala a dicha Ley como una “Ley de Extranjería”.

La Ley de Migración debería abordar los aspectos operativos más importantes relacionados tanto con la salida, como con el retorno de connacionales; los registros de salida tienen serias deficiencias (los de retorno aún más), y las motivaciones de ésta (formales y sociales) no se conocen.

Este desbalance tiene una importante repercusión sobre la articulación y conducción de los esfuerzos por parte de las dependencias y gobiernos, tanto federales como estatales.

Figura 11. Ley de Migración



Fuente: elaboración propia.

3.1.3 Ley General de Población y su Reglamento

Al expedirse la Ley de Migración y entrar en vigor su Reglamento, se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley General de Población y su Reglamento.



Lo anterior generó posibles vacíos en el tratamiento de algunos temas, y duplicidades o confusión respecto del ámbito de responsabilidad de las diferentes unidades administrativas involucradas. Se detectaron posibles vacíos en los siguientes temas:

- Emigración;
- Migración interna;
- Repatriación;
- Reintegración; y,
- Vinculación entre los mexicanos en el extranjero y sus poblaciones de origen.

Se detectó una posible confusión en ámbitos de responsabilidad, principalmente entre el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Unidad de Política Migratoria (UPM), en cuanto a que permanece la mención de la primera como responsable de asuntos que, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), competen a la Unidad de Política Migratoria.

3.1.4 Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de Migración, uno de los fundamentos jurídicos de la Política Migratoria del Estado Mexicano para el Siglo XXI es la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de enero de 2011, y de su Reglamento, publicado en el DOF el 21 de febrero de 2012.

Tanto en este ordenamiento, como en la Ley de Migración, se definen y tratan aspectos referentes al refugio y a la protección complementaria. Se debe asegurar que las definiciones y el enfoque utilizados en ambas disposiciones sea consistente.

3.1.5 Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

En el caso específico de esta Ley, se debe revisar y asegurar que el articulado específico sobre personas migrantes, o en situación de vulnerabilidad por su condición migratoria, sea consistente con otros ordenamientos, particularmente la Ley de Migración, la Ley General de Población, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y sus respectivos reglamentos.

A su vez, es necesario armonizar los temas sobre las sanciones previstas en la Ley de Migración a víctimas extranjeras de delitos en materia de trata de personas, por su situación migratoria irregular; y sobre la asistencia migratoria a víctimas, independientemente de su situación migratoria, incluidos la permanencia en territorio nacional, la obtención de residencia permanente, el retorno voluntario asistido, la repatriación asistida, la regularización en territorio nacional, el otorgamiento de visas por razones humanitarias a víctimas extranjeras y, cuando existan necesidades de protección internacional, el derecho a acceder al procedimiento de



reconocimiento de la condición de refugiado, previsto en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como que no deberán alojarse en estaciones migratorias.

Los artículos 92 y 123 de este ordenamiento requieren especial atención, en la medida que mencionan la creación del Programa Nacional que definirá la Política Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, así como la concurrencia de recursos. La política y gestión migratorias deben considerar estas disposiciones para conjuntar esfuerzos y evitar duplicidades.

3.2 **Ámbito local**

Si bien la normativa migratoria se considera exclusiva al ámbito federal, existen al menos cinco entidades federativas, más el Distrito Federal, con leyes locales que se refieren particularmente a las personas migrantes:

- Distrito Federal;
- Durango;
- Hidalgo;
- Michoacán de Ocampo;
- Sonora y;
- Tlaxcala.

Es necesario que en estos casos y en los que estén por surgir, estos ordenamientos estén armonizados con la normativa nacional e internacional.

A diferencia de la legislación nacional de orden federal, en varios casos, como Durango e Hidalgo, se establecen programas para disminuir la emigración. Las leyes locales hacen especial énfasis en la protección y atención de sus emigrantes, incluyen aspectos de repatriación y apoyo a migrantes en tránsito; también establecen registros de emigrantes y/o inmigrantes, como en Durango, Hidalgo, Distrito Federal, Sonora y Tlaxcala. En este último caso, destacan los programas para incentivar el retorno y lograr así la reunificación familiar.

3.2.1 **Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal**

Publicada en la gaceta Oficial del Distrito Federal el 07 de abril de 2011, esta Ley tiene por objeto regular la hospitalidad y propiciar la interculturalidad, así como salvaguardar los derechos derivados del proceso de movilidad humana. Cuenta con su respectivo Reglamento, publicado el 30 de marzo de 2012.

Establece criterios de atención y determina el otorgamiento de beneficios, ayudas, becas y apoyos a población migrante.

Pone especial énfasis en la interculturalidad, incluso establece un índice para medirla.



La institución responsable para dar cumplimiento a lo establecido en esta Ley es la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (SEDEREC).

3.2.2 Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango

Publicada en el Periódico Oficial No. 21, el 11 de septiembre de 2008, actualizada el 18 de febrero de 2011, esta Ley tiene por objeto proteger a los emigrantes y sus familias que por razones de carácter económico, educativo y social tienen que abandonar el territorio estatal; y a los inmigrantes que nacidos fuera del territorio estatal, han establecido su residencia en el Estado de Durango.

La aplicación de la presente Ley corresponde al Ejecutivo del Estado a través de la Dirección de Atención a Migrantes.

Determina que, independientemente de las atribuciones federales, el Gobierno del Estado deberá establecer un programa permanente para disminuir los procesos de emigración y las acciones específicas de apoyo, promoción y protección de las personas que emigran, estableciendo oficinas de representación en el extranjero, exigiendo el registro de los lugares donde se establecerán, difundiendo información útil para ellos, apoyando en su documentación, entre otras. Crea un Fondo Estatal de asistencia al Emigrante.

A su vez, establece el derecho para transmigrantes de recibir ciertos servicios de asistencia, como apoyo a la salud, hospedaje y asesoría legal, entre otros.

3.2.3 Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo

Emitida mediante Decreto del Poder Ejecutivo del Estado libre y soberano de Hidalgo, el 2 de marzo de 2011, esta Ley tiene por objeto regular en el ámbito de competencia Estatal, la protección de los derechos de los migrantes que se encuentren fuera o dentro de su territorio. Excluye explícitamente los asuntos de competencia Federal.

Su aplicación corresponde al Ejecutivo del Estado a través de la Coordinación de Apoyo a los Hidalguenses en el Estado y en el Extranjero, así como a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Determina el establecimiento de un programa permanente para disminuir los procesos de emigración y las acciones específicas de apoyo, promoción y protección, que se hará de manera muy similar a como se determina para el estado de Durango.

3.2.4 Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo

Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 24 de mayo de 2011, con una última reforma del 28 de enero de 2013, esta Ley tiene por objeto:

- I. Promover y garantizar los derechos de los migrantes y sus familias, de conformidad a lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y por los instrumentos internacionales que en la materia México sea parte y;

- II. Establecer las políticas públicas para los migrantes y sus familias, a fin de impulsar la valoración y el respeto a la condición de migrante, así como garantizar su desarrollo humano con dignidad, particularmente, de aquellos en condición de vulnerabilidad..

La aplicación de las disposiciones de esta Ley, corresponden al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de los Migrantes, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como a los ayuntamientos por medio de sus dependencias, entidades y unidades administrativas en el ámbito de sus competencias.

Adicionalmente, especifica que el Estado reconocerá, promoverá y garantizará los derechos de los migrantes y sus familias.

Establece las atribuciones del Gobernador y la Secretaría de los Migrantes, así como la del Consejo Consultivo Migratorio de la Secretaría de los Migrantes, del Consejo Consultivo Migratorio de los municipios, las Comisiones de Asuntos Migratorios Municipales, los Centros Municipales para los Migrantes, y otras disposiciones administrativas relacionadas.

3.2.5 Ley de Protección y Apoyo a Migrantes (Sonora)

Publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, el 6 de diciembre de 2007, con Reglamento del 16 de febrero de 2009, esta Ley tiene por objeto general regular, en el ámbito de la competencia estatal, la protección de los derechos de los migrantes que se encuentren en territorio estatal; y por objetos específicos:

- I. Establecer políticas públicas en materia de atención y apoyo a migrantes.
- II. Definir las atribuciones y obligaciones de las autoridades estatales y municipales en materia de atención y apoyo a migrantes.
- III. Promover y vigilar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes, sin distinción de sexo, raza, color, idioma, religión, ideología, condición social, nacionalidad, edad, estado civil o cualquier otra condición.

Establece acciones, apoyos y programas para los migrantes, promueve su participación social, y especifica los derechos de los mismos. A su vez, establece la Oficina de Atención a Migrantes y determina sus atribuciones, al igual que para el Consejo Estatal de Atención a Migrantes. Dispone también la creación de un registro estatal de migrantes.



3.2.6 Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 10 de Diciembre de 2012, esta Ley tiene por objeto proteger y garantizar los derechos de los migrantes y sus familias, de acuerdo con la normatividad aplicable, así como establecer políticas públicas a favor de los migrantes y sus familias, en un marco de una nueva valoración, respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos.

Su aplicación corresponde al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Dirección de Atención a Migrantes, las dependencias y entidades de la administración pública estatal; así como a los ayuntamientos en el ámbito de su competencia.

Establece que en ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.

Especifica los derechos de los migrantes y sus familias, destacando el de libre tránsito por su territorio. Determina que se diseñarán e implementarán políticas públicas y programas especiales para la protección y atención de los migrantes y sus familias en materia de salud, educación, cultura, equidad y género, desarrollo rural, desarrollo económico, desarrollo social, turismo y las demás que sean competencia del Ejecutivo Estatal para crear condiciones sociales y económicas que favorezcan el retorno voluntario de los migrantes del Estado de Tlaxcala a fin de lograr la reintegración familiar.

Define la creación de un registro estatal de migrantes y las atribuciones de los distintos actores en la materia, a saber, del Gobernador, la Dirección de Atención a Migrantes, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Centros de Enlace de Atención Municipales, Comisiones de Asuntos Migratorios, Grupos de Atención a Migrantes, entre otros.

3.3 Ámbito internacional

En 2011, el orden jurídico mexicano introduce una profunda reforma constitucional, incorporando a los tratados internacionales -ratificados por el Estado Mexicano- en la aplicación e interpretación de los derechos humanos. Además de reconocer por primera ocasión el derecho de asilo.

Las Declaraciones, Tratados, Pactos y Convenciones de las que forma parte México imponen la necesidad al marco normativo nacional, a todos los niveles, de armonizarse con éstos, particularmente para colocar la protección y garantía de los derechos humanos en el centro de la actuación del Estado mexicano en apego al "Principio Pro Homine".

Entre los principales instrumentos normativos internacionales de los que forma parte México, se encuentran los que se describen a continuación:



3.3.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, cuenta con cinco disposiciones básicas que aplican al fenómeno migratorio.

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 13. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

3.3.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adoptado el 16 de diciembre de 1966, al que México se adhirió el 24 de marzo de 1981. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981. México hizo reservas a los artículos 13 y 15.

Establece que los Estados se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En particular, se abordan temas que inciden en el fenómeno migratorio, como son:

Artículo 12: 1) Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.



2) Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3) Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4) Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho de entrar en su propio país.

Artículo 13: El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley y; a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

3.3.3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Adoptado el 16 de diciembre de 1966, al que México se adhirió el 23 de marzo de 1981. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981. México hizo reservas al Artículo 8.

Establece los derechos de tipo laboral, de seguridad social, familiares, de salud, educación, culturales, no padecer hambre, entre otros. Aborda temas que inciden en el fenómeno migratorio, como son:

Artículo 2: (...)

2) Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica nacimiento o cualquier otra condición social.

3) Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.



3.3.4 Convención Americana Sobre Derechos Humanos

Adoptada el 22 de noviembre de 1969, a la que México se adhirió el 24 de marzo de 1981. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981. México hizo declaración interpretativa al artículo 4, y reserva al artículo 23.

Establece que los Estados tienen la obligación de respetar los derechos y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, incluida origen nacional o de nacimiento, para lo cual, en su caso, deben adaptar las legislaciones nacionales. Los derechos civiles y políticos son:

- Reconocimiento a la personalidad jurídica
 - A la vida
 - Integridad personal
 - Libertad personal
 - Garantías judiciales
 - Indemnización
 - Protección de la honra y dignidad
 - Libertad de conciencia y religión
 - Libre pensamiento y expresión
 - Rectificación o respuesta
 - Reunión
 - Libertad de Asociación
 - Protección a la familia
 - Nacionalidad
 - Propiedad privada
 - Circulación y residencia
1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo, y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
 4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede, asimismo, ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho de ingresar al mismo.
 6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte de la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.



7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.
 - Políticos
 - Igualdad ante la Ley
 - Protección judicial, entre otros.

Establece también los casos en que se puede dar la suspensión de garantías, los deberes de las personas y los medios de protección.

Es de destacar la creación, a través de esta Convención, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

3.3.5 Convención sobre la Condición de los Extranjeros

Es un Tratado internacional firmado el 20 de febrero de 1928, que México ratificó el 28 de marzo de 1931. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1931. Al ratificar la Convención, el Gobierno de México formuló reservas sobre los artículos 5° y 6° de la misma.

En resumen, esta Convención establece que los Estados:

- Tienen el derecho de establecer las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios (Art. 1)
- Deben reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierna a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías (Art. 5)
- Pueden, por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio (Art. 6).
- Están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio (Art. 6).

Y que los extranjeros:

- Están sujetos, tanto como los nacionales, a la jurisdicción y leyes locales (Art. 2)
- No pueden ser obligados al servicio militar; pero los domiciliados, a menos que prefieran salir del país, podrán ser compelidos, en las mismas condiciones que los nacionales, al servicio de policía, bomberos o milicia para la protección de la localidad de sus domicilios, contra catástrofes naturales o peligros que no provengan de guerra (Art. 3).



- Están obligados a las contribuciones ordinarias o extraordinarias, así como a los empréstitos forzosos siempre que tales medidas alcancen a la generalidad de la población (Art. 4)
- No deben inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre; si lo hicieren, quedarán sujetos a las sanciones previstas en la legislación local (Art. 7).

3.3.6 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Adoptada el 18 de diciembre de 1990, que México ratificó el 8 de marzo de 1999. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1999. México hizo reservas al artículo 4.

Como su nombre lo indica, protege los derechos de los trabajadores migrantes, definidos éstos como toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.

Abarca aspectos como la no discriminación de derechos, derechos humanos para todos, otros derechos específicos para los trabajadores migratorios documentados, derechos laborales y otras condiciones específicas para cierto tipo de trabajadores.

- Artículo 1:**
- 1) La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.
 - 2) La presente Convención será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

3.3.7 Convención sobre el Estatuto de Refugiados

Adoptada el 28 de julio de 1951, a la que México se adhirió el 7 de junio de 2000. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2000.

Esta Convención establece la definición de refugiado y determina que todo refugiado:

- Tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público;

y que los Estados:



- Aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen y;
- Otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a diversos aspectos como son los religiosos, laborales, de vivienda, educación, asistencia pública, entre otros.



4 Ámbito organizacional y presupuestario

El ámbito organizacional y presupuestario es el cuarto elemento a considerar en el diseño y ejecución de la política y gestión migratorias, pues éste determinará los grados de responsabilidad, y el marco de coordinación y cooperación para su planeación, ejecución y monitoreo y evaluación.

4.1 Coordinación interinstitucional

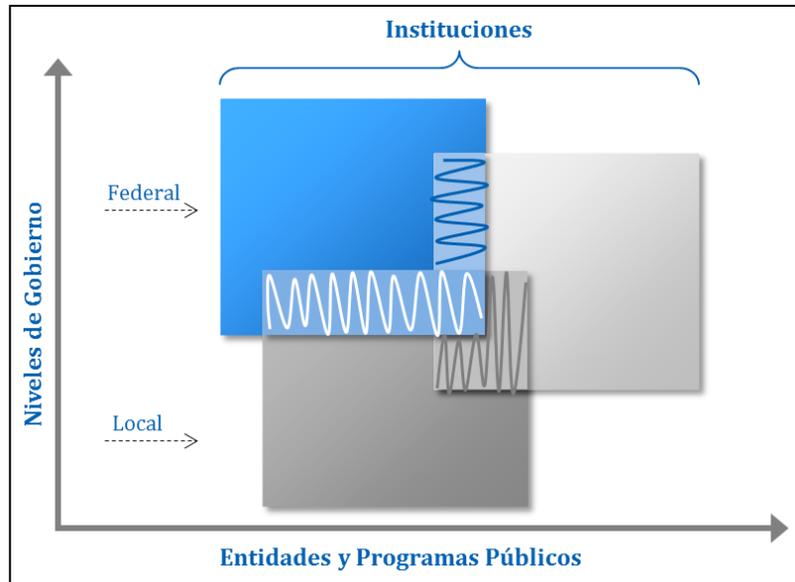
Se deben determinar los términos, atribuciones y objetivos de la participación e interacción entre las diferentes dependencias y programas públicos en la política y gestión migratorias, así como entre los diferentes órdenes de gobierno.

Tal interrelación requiere hacer explícitos de manera clara las atribuciones de las áreas participantes, así como los objetivos de cada uno de los programas a su cargo, y el grado de interrelación y coordinación entre ellos, como una necesidad primaria para la articulación y operación de la política y gestión migratorias (análisis causa-efecto y de propósitos). Por ejemplo:

- La atención de los efectos individuales y colectivos a consecuencia de la portación de enfermedades transmisibles, o comportamientos y hábitos adquiridos pero incompatibles con las comunidades de origen y de retorno, tienen efectos negativos relevantes en el ámbito familiar y comunitarios, con costos elevados de atención (personal y para el gobierno), y la concurrencia de varios programas públicos;
- La necesidad de que en puntos de internación se requiera la concurrencia de hasta 5 autoridades, genera molestias, ineficiencias y eleva el costo de administración del evento en cuestión.

En igual sentido, está la definición de la participación y responsabilidades entre dependencias públicas como también entre órdenes de gobierno, así como el establecimiento de Acuerdos de Ejecución efectivos y monitoreables.

Figura 12. Ámbito institucional



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, se requiere considerar la interacción de la actividad pública con la de las Organizaciones de la Sociedad Civil y la academia, resaltando el grado de influencia de éstas.

4.2 Actores, atribuciones, programas y presupuesto

Se requiere revisar en los distintos ordenamientos (Leyes, Reglamentos, Acuerdos) las atribuciones, programas y presupuestos, de al menos, los siguientes actores federales:

- Secretaría de Gobernación (SEGOB);
- Instituto Nacional de Migración (INM);
- Consejo Nacional de Población (CONAPO);
- Consejo Nacional de para Prevenir la Discriminación (CONAPRED);
- Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR);
- Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas;
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE);
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y;
- Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, entre otros.

Adicionalmente, se deberá analizar la interacción entre los programas y proyectos de los tres órdenes de gobierno.



4.2.1 Atribuciones

Derivado de un análisis de las atribuciones de los organismos involucrados en la atención del fenómeno migratorio, se derivan de manera enunciativa, más no limitativa, las siguientes recomendaciones:

- Revisar las atribuciones del Instituto Nacional de Migración (INM), en relación con las de la Unidad de Política Migratoria, que en muchos casos parecen ser superiores en jerarquía;
- Revisar las implicaciones que tiene el que los siguientes temas sean responsabilidad de:
 - La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE):
 - La suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros (debería incorporar repatriación);
 - Acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio;
 - Sistemas de cómputo sobre el flujo migratorio y la generación de estadísticas;
 - Su participación en el diseño e instrumentación de la política migratoria;
 - Los estudios que realiza respecto del análisis integral del fenómeno migratorio;
 - Los servicios migratorios que ofrecen en el exterior;
 - Sus enlaces con el Instituto Nacional de Migración (INM) en materia de regreso de repatriados y de ingreso de extranjeros;
 - El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior:
 - Políticas y líneas de acción para promover el fortalecimiento de los lazos entre las comunidades mexicanas o de origen mexicano en el exterior;
 - Sistema de información permanente sobre la situación de las comunidades mexicanas en el exterior;
 - Políticas para promover acciones orientadas a sostener comunicación directa y permanente con las comunidades mexicanas en el exterior;
 - Las propuestas provenientes de comunidades mexicanas en el exterior.

4.2.2 Programas y presupuesto

De forma enunciativa, no exhaustiva, se encontraron algunos programas que deberán considerarse en la discusión de la política y gestión migratorias, que se detallan en los siguientes cuadros.



Cuadro 2. Programas derivados del PND 2013-2018 a considerar en la Política Migratoria

Tipo de Programa	Denominación
Estrategias Transversales	Democratizar la Productividad Gobierno Cercano y Moderno Perspectiva de Género
Programas Sectoriales	Comunicaciones y Transportes Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario Desarrollo Innovador Desarrollo Social Educación Procuración de Justicia Relaciones Exteriores Salud Trabajo y Previsión Social Turismo
Programas Especiales y Regionales	Nacional de Juventud Nacional de Seguridad Pública Nacional de Vivienda Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable Especial de Cambio Climático Especial de Cultura y Arte Especial de Cultura Física y Deporte Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación Especial de los Pueblos Indígenas Regional de Desarrollo del Norte Regional de Desarrollo del Sur-Sureste

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Adicionalmente, se deberá considerar el Programa Nacional que definirá la Política del Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, mencionado en la Ley correspondiente; y los programas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Por otro lado, será necesario tomar en cuenta los Programas presupuestarios (Pp) establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como su respectivo presupuesto. A continuación se enlistan algunos Pp identificados:



Cuadro 3. Programas presupuestarios (Pp) a considerar en la Política Migratoria

Ramo	Clave y Denominación del Pp	Monto aprobado 2013 (millones de pesos)
04 Gobernación	E006 Atención a refugiados en el país	23.0
	E008 Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos	1,893.9
	P019 Coordinar la política migratoria	12.2
05 Relaciones Exteriores	E001 Atención a las comunidades mexicanas en el exterior	33.4
	E002 Protección y Asistencia Consular	191.3
	E003 Expedición de pasaportes y servicios consulares	127.8
20 Desarrollo Social	S061 Programa 3 x 1 para migrantes	525.6
23 Provisiones salariales y económicas	U033 Fondo de Apoyo a Migrantes	200.0

Fuente: elaboración propia, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.

Se requerirá considerar también otros programas: Pp cuya ejecución puede incidir sobre las personas migrantes, aunque no estén específicamente diseñados para ello; programas diferentes de los Pp (por ejemplo: Ventanillas de Salud; Vete Sano, Regresa Sano, de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Salud) que llevan a cabo las dependencias y entidades de la APF; y aquéllos derivados de las diversas leyes y reglamentos aplicables.

4.2.3 Evaluación

Dado el papel relevante de la Unidad de Política Migratoria (UPM) en la definición de la política y gestión migratorias, la primera debería establecer, de manera consensuada, el esquema de evaluación de las últimas. Para ello requiere relacionar los objetivos estratégicos que se establezcan, con las metas, en función de la participación y contribución a los propósitos de la Política Migratoria.

Para lograr lo anterior, se deberán tomar en cuenta las disposiciones normativas existentes, establecidas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 26 y 134), hasta el Programa Anual de Evaluación (PAE), que emiten conjuntamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Asimismo, se deberá tomar en cuenta que en el PND 2013-2018 se establece a la evaluación como una constante de todo gobierno eficiente y eficaz, y que “En línea con el Plan Nacional



de Desarrollo 2013-2018, los programas que de éste emanen deberán ser sujetos de medición y seguimiento" (PND 2013-2018, p. 173).

4.3 Unidad de Política Migratoria

La reciente expedición de la Ley de Migración (en mayo de 2011), de su Reglamento (en septiembre de 2012) y la creación de la Unidad de Política Migratoria (en agosto de 2012), determinan la necesidad de llevar a cabo un trabajo hacia adelante para afianzar, esclarecer y, en su caso, redefinir las atribuciones que se establecen en dicha Ley, y sus efectos en aquellas que fueron afectadas en su creación, como la Ley de Población entre otras.

Dentro de las disposiciones de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), para la Unidad de Política Migratoria (UPM) es relevante determinar si las atribuciones asignadas en los actuales ordenamientos son suficientes y estratégicas. Por ejemplo: dentro de la Ley, la Unidad de Política Migratoria (UPM) no aparece como área con responsabilidades, a diferencia del Instituto Nacional de Migración (INM), y dentro del Reglamento Interior de la misma Secretaría, las atribuciones se refieren en su mayoría a proponer, no a determinar, aspectos esenciales de la política migratoria.

Por la vía de los hechos, es aconsejable marcar claramente la diferenciación entre las atribuciones de "definición" de la política y gestión migratorias, que competen mayoritariamente a la Unidad de Política Migratoria, y de forma complementaria a otras unidades de dependencias diferentes a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de las responsabilidades de "ejecución" de dicha política, que competen al Instituto Nacional de Migración (INM), al Consejo Nacional de Población (CONAPO), áreas de la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), entre otras. Ello será estratégico al momento de elaborar el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM).

4.3.1 Atribuciones de la Unidad de Política Migratoria

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Migración, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) es la encargada de formular y dirigir la Política Migratoria.

Por su parte, el Artículo 21 del Reglamento Interior de la SEGOB establece las atribuciones con que cuenta la Unidad de Política Migratoria (UPM), mismas que en su mayoría, se refieren a la generación de propuestas a ser consideradas por una autoridad superior, lo que limita su poder de decisión en términos de la Política Migratoria. Lo anterior hace necesario buscar que las atribuciones de la UPM se relacionen con facultades de autoridad más que como de unidad administrativa, para otorgarle el poder que requiere. Destacan:



Proponer la Política Migratoria del país

I. Proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en coordinación con las instancias competentes, la política migratoria del país tomando en consideración los principios establecidos por la Ley de Migración, y en un marco de respeto a los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional.

Protección, asistencia, integración y reinserción de migrantes al retorno al país

VI. Promover y elaborar, previa consulta con las autoridades competentes, directrices, estrategias, programas y acciones públicas orientadas a la protección, asistencia e integración de migrantes al retorno a territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, así como en materia de regulación, control y verificación migratoria;

Proponer cuotas, requisitos y procedimientos para visas

VII. Proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y en coordinación con las autoridades competentes, las cuotas, requisitos y procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;

Proponer acuerdos interinstitucionales e internacionales

X. Proponer la celebración de acuerdos interinstitucionales u otros instrumentos de carácter internacional; así como convenios de colaboración, concertación o cooperación en materia migratoria;

Resolución de la problemática migratoria

XI. Proponer, en coordinación con las autoridades competentes, soluciones a los problemas que enfrentan tanto los extranjeros en territorio nacional, como los migrantes mexicanos dentro y fuera del país XIV. Definir los contenidos de los estudios y publicaciones en materia migratoria

XIV. Participar en la definición de los contenidos de los estudios y publicaciones en materia migratoria elaboradas por las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y, en su caso, de las entidades paraestatales sectorizadas.

Generación y administración de estadísticas migratorias

XXI. Integrar, generar y publicar la estadística oficial sobre la movilidad y migración internacional en México, a partir de los registros administrativos migratorios, así como proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos los lineamientos para tal efecto.



4.3.2 Concurrencia de las atribuciones de la UPM con las de otras entidades públicas

Hay al menos ocho temas en los que la Unidad de Política Migratoria (UPM) concurre en sus atribuciones con otras unidades administrativas. Es necesario aclarar los límites correspondientes, para mejorar la coordinación interinstitucional.

1. Proponer la PM

Dos direcciones generales (DG) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tienen la atribución de participar en el diseño e instrumentación de la política migratoria:

- Subsecretaría para América del Norte;
- DG de Protección a Mexicanos en el Exterior; y
- DG de Servicios Consulares

2. Mecanismos de colaboración internacional

La SRE, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), tienen atribuciones en la materia:

- La SRE interviene en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte.
- El IME para las relaciones entre las comunidades mexicanas en el exterior y sus comunidades de origen; y
- La CMAR en la atención a refugiados y extranjeros con protección complementaria.

3. Resolución de la problemática migratoria

Diversas unidades administrativas de la Administración Pública Federal (APF) cuentan con atribuciones afines:

- La DG de Protección a Mexicanos en el Exterior de la SRE dicta lineamientos y directrices para normar los programas y acciones para la protección de derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior.
- El IME y el Instituto Nacional de Migración (INM) participan en acciones para proteger a los migrantes.

4. Migrantes que regresan al país

- La SRE tiene la facultad de promover conjuntamente con SEGOB la suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros
- La DG de Protección a Mexicanos en el Exterior de la SRE es el enlace con SEGOB respecto a mexicanos repatriados; y
- El INM recibirá, atenderá y trasladará a sus lugares de origen a mexicanos repatriados, entre otras facultades.



5. Cuotas, requisitos y procedimientos para visas

- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) propondrá a SEGOB las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas;
- La SRE está facultada para expedir acuerdos de exención de pago de visas;
- Las DG de Asuntos Especiales y de Servicios Consulares cuentan con facultades para autorización de visas y su regulación en las oficinas diplomáticas y consulares y;
- El INM también cuenta con ciertas atribuciones en la materia, así como la DG de Regulación y Archivo Migratorio del INM.

6. Estudios y publicaciones en materia migratoria

- La DG de Dirección General de Servicios Consulares de la SRE tiene como facultad: "Promover y realizar estudios, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto al análisis integral del fenómeno migratorio".

7. Estadísticas migratorias

- La DG de Protección a Mexicanos en el Exterior y la DG de Servicios Consulares cuentan con facultades para generar información y estadística de actos consulares y migratorios.
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tiene como facultad incorporar en sus censos y encuestas datos de población, migración y género solicitados por SEGOB; y
- El INM cuenta, entre otras, con la atribución para llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros.



5 Política y Gestión Migratoria

Considerando los cuatro elementos fundamentales analizados en los capítulos anteriores, para la gestión y política migratorias, se tiene lo siguiente:

1. Es necesario conocer a profundidad el fenómeno migratorio;
2. Se debe definir la problemática específica a atender –resolver- por la política pública en materia de migración;
3. Se requiere considerar el marco normativo vigente, nacional e internacional; y
4. Se debe conocer y reconocer a los actores involucrados en todos los ámbitos, y delimitar sus roles y responsabilidades, para lograr la coordinación y cooperación adecuada y planear, ejecutar y evaluar las acciones necesarias.

5.1 Problemática

Derivado de los trabajos con los responsables en la materia, y como se vio en el documento de Diagnóstico, se identificaron más de 100 problemas específicos a atender por la política y gestión migratorias. Estos problemas fueron analizados y jerarquizados. Después de un análisis profundo y a detalle de la problemática identificada, se entiende que la principal problemática que enfrenta el fenómeno migratorio es que:

El fenómeno migratorio carece de un enfoque de atención integral y de una adecuada gobernanza de sus distintas dimensiones, con repercusiones políticas, económicas y sociales que obstaculizan su coincidencia con el proyecto de desarrollo del país.

Por otro lado, con base en el análisis específico por dimensión de la migración, se tiene que la principal problemática de cada una es la siguiente:

Emigración

Elevados costos políticos, económicos y sociales de la emigración, fundamentalmente por su carácter irregular, y limitado aprovechamiento de su potencial para el desarrollo en México y en los países receptores.

Inmigración

Marco institucional y contexto interno poco favorables para el ingreso, estancia e integración de extranjeros en México.



Retorno

Limitada atención a los migrantes durante el proceso de repatriación, así como en la recepción y la integración social, económica y cultural de los retornados y sus familiares

Tránsito

Elevados flujos de migrantes en tránsito irregular que generan altos costos políticos, económicos, sociales e individuales

Se identificaron, a su vez, una serie de problemas que afectan de manera transversal a las cuatro dimensiones de la migración y que, por ello, se considera son los que deben ser atendidos –resueltos– por la política y gestión migratorias, a saber:

1. La cultura en torno a la migración no favorece la legalidad, el respeto a los derechos humanos, ni la valoración de la migración;
2. El tema migratorio no forma parte de las estrategias de desarrollo regional ni local;
3. La gestión migratoria es ineficaz y se fundamenta en criterios inadecuados;
4. Las personas migrantes y sus familias no se integran ni reintegran adecuadamente y;
5. Las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos sufren inseguridad y tienen limitado acceso a la justicia.

5.2 Enunciado y Objetivos de Política Migratoria

Con base en lo anterior, se generó el enunciado de Política Migratoria siguiente:

Atención de las causas, modalidades e implicaciones del fenómeno migratorio, desde y hacia México, con el objetivo de vincularlo al proyecto de desarrollo del país, a través de programas de gobierno que tomen en cuenta las necesidades y demandas de los migrantes y demás actores involucrados, en el contexto de un marco normativo pertinente y la salvaguarda de los derechos humanos.

Y el objetivo general de la misma se plantea como:

El fenómeno migratorio cuenta con un enfoque de atención integral y una adecuada gobernanza de sus distintas dimensiones, lo cual genera repercusiones políticas, económicas y sociales que favorecen su coincidencia con el proyecto de desarrollo del país.

Por su parte, para atender los problemas específicos, se plantean los siguientes objetivos. Es de mencionar, que se presentan en términos de la sintaxis sugerida para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2014:



1. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración;
2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local;
3. Consolidar una gestión migratoria eficaz fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana;
4. Favorecer los procesos de integración y reintegración de los migrantes y sus familiares; y
5. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y de quienes defienden sus derechos.

5.3 Programa Especial de Migración 2014-2018

De acuerdo con las buenas prácticas recomendadas, se considera que la definición, planeación, ejecución y evaluación de la política y gestión migratorias deben hacerse a través del Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), que se generará de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

5.3.1 Marco de Planeación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 25 la responsabilidad del Estado en la rectoría del desarrollo nacional, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, en un esquema de libertades y derechos individuos y sociales. De igual manera, el artículo 26 dispone que el Estado dirija un sistema de planeación democrática mediante la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Por su parte, la Ley de Planeación señala en su artículo 21 que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país y establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. Este ordenamiento establece que en este ejercicio de planeación democrática del desarrollo nacional participarán los tres órdenes de gobierno, los grupos sociales, y los ciudadanos en general.

La citada Ley de Planeación también establece en sus artículos 16 y 22 que las dependencias de la Administración Pública Federal deberán elaborar programas especiales y que éstos deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 26 establece que los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. En este supuesto se ubica el Programa Especial de Migración 2014-2018.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se establecen como Metas Nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. En esta última meta se plantea que nuestro país sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad y que nuestra actuación debe incorporar la realidad nacional



y las prioridades internas, reafirmando el compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país.

Dentro del objetivo 5.4, la estrategia 5.4.4. se establece el diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para delinear, implementar, dar seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria, teniendo como una de sus líneas de acción la elaboración de un programa en materia de migración de carácter transversal e intersectorial, como el instrumento programático para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria.

La Ley de Migración establece que el Poder Ejecutivo determinará la Política Migratoria en su parte operativa, recogiendo las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos. A su vez, le son auxiliares en esos objetivos, otras normas como la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y la propia Ley General de Población, así como los respectivos Reglamentos.

Los artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley de Migración, establecen que la Secretaría de Gobernación (SEGOB) formulará y dirigirá la política migratoria del país, misma que se verá reflejada en estrategias, programas, proyectos y acciones específicas. El Reglamento establece además la obligación a la SEGOB de recoger las demandas y los posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas, de los gobiernos de los municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria, de las personas físicas, del sector académico y de la sociedad civil organizada; además deberá analizar las recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia migratoria y de derechos humanos y; considerar lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales en la materia de los cuales sea parte el Estado Mexicano.

En razón de lo anterior la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de la Unidad de Política Migratoria (UPM) y con base en las atribuciones que le otorga su Reglamento Interior, debe coordinar la elaboración del Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), como un instrumento de planeación, programación, seguimiento y evaluación de carácter transversal y multisectorial que articula los distintos programas y acciones de los tres órdenes de gobierno y; recoge las opiniones de la sociedad civil y de la academia.

De esta manera, el PEM se concibe como el programa del Ejecutivo Federal que permitirá avanzar hacia una gestión migratoria más eficiente y equilibrada, atendiendo siempre a la migración en sus cuatro dimensiones, en un marco de respeto de los derechos humanos y preservación de la soberanía nacional.



5.3.2 Características del Programa

Uno de los principales propósitos del Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) debe ser la definición de la Política Migratoria. En éste, se establecerán las bases para que sea integral, que atienda de forma adecuada los retos que caracterizan a la migración, en sus distintas dimensiones (emigración, inmigración, retorno y tránsito), y favorezca con ello la coincidencia del fenómeno migratorio con el proyecto de desarrollo del país que se ha establecido en el PND.

En el PEM se incorporarán de manera explícita los enfoques transversales derivados de las estrategias definidas en el PND –género, transparencia y rendición de cuentas, y democratizar la productividad, además se incluirá otro enfoque “esfuerzo” el de coordinar las acciones de la Administración Pública Federal, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil en materia de migración, a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Programa. Asimismo, se incluirá una postura global y la colaboración extra-fronteras en materia migratoria, el acuerdo sobre los derechos humanos, la atención a grupos vulnerables, el combate a la discriminación, entre otros;

Existe un amplio espectro de actores que participarán en la implementación del PEM, donde dicho programa coordinará sus acciones para alcanzar una política migratoria integral. Por lo anterior deben ser considerados durante su elaboración los siguientes aspectos:

- Se tiene un universo de 207 actores en la Política Migratoria identificados
 - 41 del ámbito federal: Dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, otros poderes y organismos autónomos;
 - Participantes por entidad federativa: 10 institutos estatales de atención a migrantes; y 13 secretarías u otras dependencias que atienden el fenómeno migratorio.
 - 87 actores de la sociedad civil, distribuidos de la siguiente manera: 8 colectivos nacionales, 3 internacionales; 26 sociedades independientes nacionales y 9 internacionales; y 41 casas de atención a migrantes;
 - 56 actores de la academia (concentrados en 36 universidades o institutos).

El documento debe ser el resultado de un proceso de análisis de la situación actual para determinar objetivos, estrategias y acciones necesarias. Para ello, es indispensable el apoyo de los actores relevantes y la participación de la sociedad a través de los Foros de Consulta Pública. Es imperante que las demandas recogidas durante dichos Foros se vean reflejadas en el PEM.

Por otro lado, y como instrumento de planeación, el PEM deberá revisarse y, en su caso, actualizarse, así como estar sujeto a seguimiento y evaluación mediante la valoración del nivel de cumplimiento de los indicadores que en él se incluyan. Para ello se deberá establecer un marco de referencia (indicadores con línea base y metas).



5.3.3 Especificaciones

De conformidad con lo establecido en la Guía Técnica para la elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, publicada por la SHCP, la estructura general del Programa Especial de Migración (PEM) deberá contener, al menos:

- Mensaje Presidencial
- Mensaje del Titular de la Dependencia o Entidad
- Índice
- Marco Normativo
- Capítulo I. Diagnóstico (no debe pasar de 7,000 palabras)
- Capítulo II. Alineación a las Metas Nacionales
- Capítulo III. Objetivos, estrategias y líneas de acción
- Sección III.1 Estrategias Transversales
- Capítulo IV. Indicadores
- Transparencia

Dicho documento, así como los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 determinan la forma y el contenido de los programas derivados del PND, por lo que deben considerarse en la elaboración del PEM.



Índice de cuadros

Cuadro 1. Temas a considerar para la definición de la Política Migratoria	10
Cuadro 2. Programas derivados del PND 2013-2018 a considerar en la Política Migratoria	46
Cuadro 3. Programas presupuestarios (Pp) a considerar en la Política Migratoria	47



Índice de figuras

Figura 1. Diversos factores determinan la migración	8
Figura 2. Análisis de problemática	12
Figura 3. Política pública, programas y proyectos	12
Figura 4. Ejemplo de política pública, programas y proyectos	13
Figura 5. Ciclo de las políticas públicas	14
Figura 6. Ciclo de las políticas públicas	15
Figura 7. Ciclo de las políticas públicas	16
Figura 8. Principios de Política Migratoria en la Unión Europea	19
Figura 9. Riesgo migratorio	27
Figura 10. Migración en México, 2013	31
Figura 11. Ley de Migración	31
Figura 12. Ámbito institucional	44



Siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional de para Prevenir la Discriminación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DG	Direcciones Generales
DIF	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EE.UU.	Estados Unidos de Norteamérica
FRONTEX	Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa Anual de Evaluación
PEM	Programa Especial de Migración 2014-2018



PM	Política migratoria
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
Pp	Programa presupuestario
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDEREC	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SIS	Sistema de Información Schengen
SS	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UAS	Universidad Autónoma de Sinaloa
UE	Unión Europea
UPM	Unidad de Política Migratoria
VIS	Información sobre Visados



Referencias

Marco Normativo

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora (6 de diciembre de 2007). Ley de Protección y Apoyo a Migrantes (Sonora).

Diario Oficial de la Federación (20 de agosto de 1931). Convención sobre la Condición de los Extranjeros. Tratado internacional firmado el 20 de febrero de 1928, que México ratificó el 28 de marzo de 1931, misma fecha de entrada en vigor para México.

Diario Oficial de la Federación (7 de mayo de 1981). Convención Americana sobre Derechos Humanos. "Pacto de San José de Costa Rica". Tratado internacional adoptado el 22 de noviembre de 1969, al que México se adhirió el 24 de marzo de 1981, misma fecha de entrada en vigor para México.

Diario Oficial de la Federación (12 de mayo de 1981). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976. México se adhirió el 23 de marzo de 1981

Diario Oficial de la Federación (20 de mayo de 1981). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976. México se adhirió el 24 de marzo de 1981.

Diario Oficial de la Federación (18 de mayo de 1999). Ley de Extradición Internacional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1975. Última reforma.

Diario Oficial de la Federación (9 de noviembre de 1999). Reglamento de la Ley Federal de Turismo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1994. Última reforma publicada.

Diario Oficial de la Federación (25 de agosto de 2000). Convención sobre el Estatuto de Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951, a la que México se adhirió el 7 de junio de 2000.

Diario Oficial de la Federación (11 de junio de 2003). Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



Diario Oficial de la Federación (27 de enero de 2011). Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Diario Oficial de la Federación (21 de febrero de 2012). Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Diario Oficial de la Federación (9 de abril de 2012). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada.

Diario Oficial de la Federación (9 de abril de 2012). Ley General de Población. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974. Última reforma publicada.

Diario Oficial de la Federación (9 de abril de 2012). Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Última reforma.

Diario Oficial de la Federación (9 de abril de 2012). Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1994. Última reforma.

Diario Oficial de la Federación (23 de abril de 2012). Ley de Nacionalidad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998. Última reforma.

Diario Oficial de la Federación (8 de junio de 2012). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Última reforma publicada.

Diario Oficial de la Federación (14 de junio de 2012). Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Diario Oficial de la Federación (23 de septiembre de 2013). Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Diario Oficial de la Federación (28 de septiembre de 2012). Reglamento de la Ley General de Población. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000. Última reforma publicada.

Diario Oficial de la Federación (15 de octubre de 2012). Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2002. Última reforma publicada.

Diario Oficial de la Federación (5 de noviembre de 2012). Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006. Última reforma publicada.



Diario Oficial de la Federación (20 de mayo de 2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Diario Oficial de la Federación (20 de mayo de 2013). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Diario Oficial de la Federación (28 de mayo de 2013). Ley General de Turismo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009. Última reforma publicada.

Diario Oficial de la Federación (7 de junio de 2013). Ley de Migración. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011. Última reforma.

Diario Oficial de la Federación (2 de abril de 2013). Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación (2 de abril de 2013). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada.

Diario Oficial de la Federación (10 de julio de 2013). Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Diario Oficial de la Federación (8 de octubre de 2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma.

Diario Oficial de la Federación (25 de noviembre de 2013). Reglamento de la Ley de Nacionalidad. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009. Última reforma publicada.

Diario Oficial de la Federación (2 de diciembre de 2013). Reglamento de la Ley de Migración. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012. Última reforma publicada.

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

Gaceta Oficial del Distrito Federal (30 de marzo de 2012). Reglamento de la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal.

Periódico Oficial del Estado de Durango (11 de septiembre de 2008). Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango. Publicada en el Periódico Oficial No. 21.

Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (2 de marzo de 2011). Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo. Emitida mediante Decreto del Poder Ejecutivo del Estado libre y soberano de Hidalgo.



Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (11 de septiembre de 2012). Ley que crea el Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el 13 de julio de 2004. Última Reforma.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala (10 de diciembre de 2012). Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala. Tomo XCI, Segunda Época, No. 5 Extraordinario.

Periódico Oficial del Estado de Oaxaca (28 de enero de 2013). Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 24 de mayo de 2011. Última reforma

Otros documentos

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). La política de las Políticas Públicas. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University. Editorial Planeta. Disponible en: http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/publTO-2006_esp.pdf

Banco Mundial (2011). Migration and Remittances. *Factbook 2011*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>

Banco Mundial (2013). Migration & Remittances Data. *Annual Remittances Data*. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

European Union (2013). Disponible en <http://www.europa.eu>

García, José (2003). Políticas Migratorias de la Unión Europea y Migración Andina: las garantías de los derechos. Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar. Revista Aportes Andinos N° 7. *Globalización, migración y derechos humanos*. Octubre 2003. Disponible en: http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/6659.Politicas_Migratorias_de_la_Union_Europea_y_Migracion_Andina_las_garantias_de_los_derechos._Jose_Garcia.pdf

Global Migration Group (2010). Mainstreaming migration into Development Planning. *A handbook for policy-makers and practitioners*. Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: <http://publications.iom.int/bookstore/free/GMG2010.pdf>



Joint Migration and Development Initiative (2011). *Migration for Development: a Bottom-Up Approach. A Handbook for Practitioners and Policymakers*. Unión Europea, Naciones Unidas. Disponible en:
http://www.globalmigrationgroup.org/gmg/sites/default/files/uploads/UNCT_Corner/theme7/jmdi_august_2011_handbook_migration_for_development.pdf

Mendoza Fantinato, Guido. *Avances en la formulación de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones: fortalecimiento de la ciudadanía andina en el espacio intra y extracomunitario*. Biblioteca Digital Andina. Disponible en:
<http://redandinademigraciones.org/apc-aa-files/3b15ced69a73890f8bbf656e2ed0f903/PADHM.pdf>

Naciones Unidas (2013a). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013).

Naciones Unidas (2013b). *World Population Prospects: The 2012 Revision, DVD Edition*. Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>

Organización Internacional para las Migraciones (2013). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013. El Bienestar de los Migrantes y el Desarrollo*. Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_SP.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (2006). *Glosario sobre Migración*. Ginebra, Suiza. Disponible en: <http://www.oim.org.co/Portals/0/Documentos/spangloss.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011). *International Migration Outlook 2012*. OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en

Ortegón-Quiñones, Edgar (2008). *Guía sobre Diseño y Gestión de la Política Pública*. Bogotá, Colombia. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos. Disponible en:
http://www.ielat.es/inicio/repositorio/guia_gestion_politicas_publicas_ortegon.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. Disponible en: http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf

Santiago-Cruz, María de J. (2010). *Migración y Transmigración en la frontera sur de México: Reflexiones sobre su relación e impacto en el desarrollo local*. Disponible en: <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/70.pdf>



Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en:
http://www.hacienda.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf