



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“Migración y la agenda 2030: desafíos de la política migratoria en México”

Ana Laura Veloz Sandoval.

Diciembre 2023



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Ana Laura Veloz Sandoval ¹

Diciembre 2023

Clasificación temática: Migración, políticas públicas.

Resumen

México está experimentando un incremento en la presencia de personas migrantes; es momento de reflexionar sobre los desafíos de la Política migratoria mexicana en el contexto de la Agenda 2030 desde una perspectiva humanista.

Palabras clave: Migración; Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible, persona migrante, humanismo, políticas públicas.

¹ La autora es Licenciada y Maestra en Derecho por la Facultad de Derecho, UNAM. Especialista en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España. Catedrática de la Facultad de Derecho, UNAM. Correo electrónico analauveloz@gmail.com. Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente a los autores y no representan necesariamente el punto de vista de SMR CONSULTORES Y GESTORES EMPRESARIALES S.C.



ÍNDICE

[I. Introducción].....	4
Problemática abordada.	4
[II. Justificación].....	5
[III. Objetivos de la Investigación].....	6
[IV. Planteamiento y Delimitación del Problema]	7
Migración internacional.....	7
México en el contexto internacional.....	7
Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible	14
[V. Marco teórico y conceptual]	16
Marco teórico	16
Desarrollo Humano	16
Garantismo.....	20
Humanismo	21
Marco Conceptual	21
Migración	21
Igualdad jurídica	22
¿Qué entendemos por Política Pública?.....	23
El camino de los Ocho pasos para la elaboración de una política pública.....	24
[VI. Hipótesis].....	29
[VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis]	30
Desarrollo de la investigación.....	30
Política Migratoria 2018-2024.....	30
Crisis migratoria en México.....	36
Importancia de la migración para el desarrollo.....	39
[VIII. Conclusiones]	41
Posibles soluciones.....	41
[IX. Bibliografía].....	43



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

[I. Introducción]

El presente documento de investigación se realiza a través del método deductivo, es decir de lo general a lo particular, partiendo de la migración internacional y en específico cuál es el contexto de México en ese ámbito y cómo se relaciona con la agenda 2030. El marco teórico de referencia es el desarrollo humano, el humanismo y el garantismo ya que la perspectiva de derechos fundamentales debe ser referente para abordar el tratamiento de la migración en cualquier país. Se realiza una reflexión sobre la Política migratoria 2018-2024 y sobre la crisis institucional por la que atraviesa el país lo que permitirá crear una nueva agenda de investigación relacionada con los desafíos actuales de la Política Migratoria en México.

Problemática abordada.

Desde la perspectiva humanista uno de los objetivos de la investigación es demostrar la importancia de la migración y de las personas migrantes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, identificar los retos y desafíos de la Política migratoria en México considerando a la persona migrante como centro de la Política pública y demostrar que toda Política pública debe tener bases legales para poder consolidar los objetivos planteados.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

[II. Justificación]

Faltan 7 años para llegar al 2030; los países han atravesado la pandemia y cambios históricos como la guerra en Ucrania; el cambio climático entre otros. De acuerdo con información de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) del gobierno de México durante enero – febrero de 2023 se registraron 7.4 millones de eventos de entrada a México de los cuales 6.1 millones fueron de personas extranjeras, lo que representó un incremento del 37.5 por ciento respecto al mismo periodo de 2022.

En el periodo mencionado se expidieron y entregaron 11 mil 91 tarjetas de residente temporal y 12 mil 398 permanentes. Entre enero y febrero de ese año fueron registrados 70 mil 526 eventos de personas en situación migratoria irregular en México, 54.6 por ciento más que en 2022; del total registrado, 66.6 por ciento fueron hombres y 33.4 por ciento mujeres.

Las principales entidades federativas en donde se llevó a cabo la detección de personas extranjeras en situación migratoria irregular son: Chiapas 41.3 por ciento, Tabasco 9.3 por ciento y Coahuila 8.8 por ciento. En ese contexto es de vital importancia hacer una reflexión sobre la situación actual de la migración en México para identificar los desafíos de la política migratoria en nuestro país.



[III. Objetivos de la Investigación]

El documento de investigación tiene por objeto demostrar que la migración es importante para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y que desde una perspectiva humanista se debe poner en el centro de la política pública a la persona migrante quien es factor clave del desarrollo humano. La investigación identifica los retos de la Política migratoria en México.



[IV. Planteamiento y Delimitación del Problema]

Migración internacional

Desde la antigüedad el ser humano ha estado en constante tránsito. Algunas personas se desplazan en busca de trabajo u oportunidades económicas, para reunirse con sus familiares o para estudiar. Otros se van para escapar de conflictos, persecuciones, del terrorismo o de violaciones o abusos a gran escala de los derechos humanos. Algunos lo hacen debido a los efectos adversos del cambio climático, desastres naturales u otros factores ambientales.

En la actualidad, el número de personas que vive en un país distinto de su país natal es mayor que nunca. Según la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), a 1 de julio de 2020, se estima que el número de migrantes internacionales en todo el mundo era de la población mundial, en comparación con el 2,8% en 2000 y el 2,3% en 1980.

Si bien la mayoría de personas migran por elección propia, otras migran por necesidad. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calcula que, a finales de 2022, el mundo acogerá a unos 35,3 millones de refugiados. De ellos, 5,9 millones eran refugiados palestinos bajo el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA), y otros 5,4 millones eran de solicitantes de asilo.²

México en el contexto internacional ³

México ocupa una posición estratégica en las Américas y a nivel mundial en el ámbito de la migración y la movilidad humana debido a sus inmensos niveles de emigración, tanto históricamente como en la actualidad, y a altos niveles de retorno

² <https://www.un.org/es/global-issues/migration>

³ Cfr. Estrategia Nacional, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) México 2023-2025



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de hasta cientos de miles de personas migrantes mexicanas y sus niños y niñas cada año. Debido a su posición geográfica, el país también experimenta algunos de los niveles más altos de migración y movilidad en tránsito respecto a otros países. México también ha desempeñado un papel creciente como país de destino de migrantes internacionales en años recientes. Estas dinámicas suman a los niveles notables de migración y movilidad interna, así como el desplazamiento forzado interno provocado tanto por desastres, como por violencia inseguridad, entre otros factores detonantes de la migración y el desplazamiento.

México fue el segundo país de origen de personas migrantes en el mundo a partir de 2020 después de India. Se estima que había 11,19 millones de personas migrantes mexicanas viviendo en distintos países en 2020, 10,85 millones de ellas (97%) en los Estados Unidos.

La emigración del país a los Estados Unidos es una dinámica transnacional profundamente arraigada con base en fuertes lazos económicos, sociales y familiares y un producto de persistentes diferencias en el nivel de desarrollo entre los dos países. Cabe señalar que la población total de personas migrantes mexicanas ha disminuido significativamente durante un poco más de una década. La población migrante mexicana pasó de 12,42 millones en 2010 a 11,92 millones en 2015, antes de disminuir un seis por ciento adicional para llegar a los niveles de 2020. Este descenso se debe principalmente a niveles significativos de migración de retorno, en mayor parte desde los Estados Unidos. Estas dinámicas implican retos para su reintegración sostenible que son determinados en gran medida por sus perfiles sociodemográficos y sus condiciones de retorno, ya sea de manera planeada y voluntaria, o por medio de un proceso administrativo de deportación o expulsión.

Luego de una breve disminución en 2020 debido a la pandemia de COVID-19, los flujos de personas migrantes que transitan México, la mayoría con la intención de llegar a la frontera suroeste de los Estados Unidos, se han incrementado



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

significativamente en 2021 y 2022. Se registraron aproximadamente 309, 000 eventos de personas en situación migratoria irregular registrados por la autoridad migratoria en México en todo el año 2021. Además, se registraron más de 388.6 eventos de personas en situación migratoria irregular en los primeros 11 meses de 2022, lo que supone un aumento del 33 por ciento en comparación con el mismo período de 2021 y las cifras más altas registradas en toda la historia.

La mayor proporción de los eventos registrados durante los primeros 11 meses de 2022 – 41 por ciento – correspondieron a personas procedentes de los países del norte de Centroamérica – El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin embargo, también hubo proporciones significativas de eventos representados por otros lugares de origen como la República Bolivariana de Venezuela (21%), Cuba (10%), Nicaragua (9%), Colombia (7%) y otros (12%).

El éxodo continuo de personas de países del norte de Centroamérica, así como el creciente número de personas migrantes y otras personas en movilidad llegando a México desde otros países de América Latina y el Caribe, que incluye un número significativo de mujeres migrantes viajando en familias y solas, así como niños, niñas y adolescentes (incluidos aquellos no acompañados/as y/o separados/as), ha sido impulsado por un nexo complejo de factores adversos. Estos incluyen la falta de crecimiento económico inclusivo, desigualdad, la falta de trabajo decente, salarios bajos o estancados, pobreza, altos niveles de informalidad, así como factores no económicos, incluida la inseguridad alimentaria, instituciones débiles, el impacto de amenazas ambientales y climáticas, así como la violencia generalizada y la violencia basada en género a nivel comunitario, familiar e individual, que en muchos casos puede afectar de manera desproporcionada a ciertos grupos sociodemográficos como mujeres, niños, niñas y adolescentes y grupos minoritarios, como las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans, intersexuales, queer y más (LGBTQI+).



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

También se ha visto un nexo entre el desplazamiento forzado interno en países de origen como una antesala de movilizaciones internacionales. Estos impulsores adversos se complementan con fuertes factores de atracción, que incluyen la reunificación familiar y las oportunidades económicas, sobre todo en los Estados Unidos.

El deterioro de las condiciones socioeconómicas y políticas en Nicaragua y Cuba también ha llevado a un aumento en la cantidad de personas que han dejado estos países para trasladarse hacia el norte a través de México, con casi 36.000 eventos de personas nicaragüenses y más de 38.000 eventos de personas cubanas en situación migratoria irregular registrados por la autoridad migratoria mexicana durante los primeros 11 meses de 2022.

Mientras tanto, la crisis en la República Bolivariana de Venezuela se prolongó un año más y se estima que entre noviembre de 2021 y agosto de 2022, 750.000 personas venezolanas migrantes y refugiadas dejaron el país. Otras personas venezolanas que ya residían en otros países de la región optaron por reiniciar sus movimientos y buscar nuevas vidas en otros destinos en 2022 (principalmente con el objetivo de llegar a Estados Unidos), generando un aumento significativo de la migración y movilidad venezolana en Centroamérica a lo largo del año, lo cual, se vio exacerbado por la implementación de requisitos de visa por parte de países como Costa Rica y México.

El año 2021 vio altos niveles de personas haitianas en tránsito por la región; constituían el 62 por ciento de las 134.000 personas (aproximadamente) identificadas en tránsito irregular por la zona del Darién en el sur de Panamá en 2021, la cifra más alta.

Se ha notado un número significativo de personas migrantes procedentes de otros países sudamericanos llegando a y transitando por México. Además de las personas nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, se ha detectado un



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

número significativo de personas colombianas y ecuatorianas en 2021 y 2022, habiendo accedido el territorio por vías terrestres.

Las autoridades migratorias mexicanas registraron aproximadamente 26.000 eventos de personas colombianas en situación irregular en México en los primeros 11 meses de 2022, y casi 14.000 eventos de personas ecuatorianas. También se han detectado miles de personas entrando y transitando el país en años recientes procedentes de lugares aún más lejanos, incluidos países de África, Asia e incluso Ucrania.

El tránsito de personas migrantes y otras personas en movilidad humana por territorio mexicano como vía para llegar a Estados Unidos o Canadá, en su mayoría, en busca de mejores oportunidades socioeconómicas, reviste una importancia crítica tanto socioeconómica como en el ámbito de la seguridad humana. Lo anterior por los riesgos que enfrentan en el viaje, entre ellos el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, la desaparición forzada y delitos conexos, así como por el hecho de que México, por distintas circunstancias, se ha convertido cada vez más en su país de destino final, por lo menos durante periodos temporales (la población migrante aumentó en el 18 por ciento entre 2015 y 2020, de 1,01 millones a 1,20 millones). Estas realidades han contribuido a un incremento sin precedentes de la población indocumentada y de las solicitudes de la condición de refugiado en México en los últimos años. Esto ha derivado en la saturación y el rebase del sistema de asilo y refugio en el país, en parte debido a la falta de alternativas de regularización migratoria y la ausencia de otras alternativas regulares para la migración económica.

Durante los últimos años han continuado y evolucionado las políticas migratorias en Estados Unidos para contener la migración irregular hacia el país, con expresiones recientes como los “Migrant Protection Protocols” (MPP, en español, los Protocolos de Protección a Migrantes) (rescindidos en agosto de 2022) y, a partir de marzo de 2022, las expulsiones avaladas por el estatuto de salud pública conocido como



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Título 42 – implementado originalmente para contener el estallido del COVID-19 y la llegada de casos de la enfermedad a través de las fronteras estadounidenses. Estas acciones han determinado en gran medida la afluencia migratoria en la frontera norte de México, y han contribuido a un complejo contexto migratorio que involucra una grande e inesperada presencia de personas extranjeras (incluyendo las familias y niñas, niños y adolescentes), mayoritariamente en situación irregular, que se concentran en el lado mexicano de la frontera. Muchas de estas personas se encuentran en situación de vulnerabilidad y están expuestas a varios riesgos de protección, incluido la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Se estima que un porcentaje importante de personas migrantes en situación irregular utilizan servicios ofrecidos por traficantes de personas ya sea para ingresar a México, cruzarlo o entrar a los Estados Unidos de manera irregular. Esta situación los expone a una diversidad de riesgos que pueden comprometer su integridad física, emocional y hasta su vida. Tras experimentar una disminución generalizada al comienzo de la pandemia, la demanda de servicios del tráfico ilícito de migrantes se restableció y en algunas de las entidades parece haber incrementado de manera significativa dada la intensificación de los controles migratorios, las restricciones a la movilidad, expulsiones en la frontera suroeste de los Estados Unidos, y las medidas de restricción y requisitos sanitarios impuestos por los diferentes países para viajar a causa la pandemia. Por otro lado, muchas personas migrantes y otras en movilidad han optado por viajar en grandes grupos coordinados (en particular desde el norte de Centroamérica) tanto hoy en día como antes de la pandemia. Las personas que viajan de esta manera han podido eludir hasta cierto punto su dependencia de las redes de tráfico de personas migrantes.

Aunado a lo anterior, en México existen múltiples causas de desplazamiento forzado interno, desde la violencia generalizada hasta los eventos climáticos extremos, los conflictos religiosos y étnicos. Según datos del Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDCM) se estima que hubo un total de 19.000 nuevos desplazamientos internos debido a desastres en 2021, y 29.000 nuevos



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

desplazamientos internos debido a la violencia, mientras que había una población total estimada de 379.246 personas que vivían en situaciones de desplazamiento interno para finales de 2021.

En relación a otras fuentes de información, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (ENVIPE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estimó que para 2019 aproximadamente 371.000 personas en México habían cambiado su vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia mientras que el censo de población de 2020 reveló que un total de 262.000 personas habían migrado de forma interna en México por inseguridad delictiva o violencia. La movilidad en contextos de amenazas ambientales incluye escenarios muy diversos que incluyen procesos de desplazamiento por desastres, formas más voluntarias de movilidad, así como casos de reubicación planificada.

Por su parte, la movilidad interna en el país es una fuerte tendencia compuesta por varios patrones tanto emergentes como de largo plazo. Como otros países en la región, México continúa demostrando fuertes de urbanización que han existido durante varias décadas. La población urbana aumentó del 66 por ciento de la población total del país en 1980 al 81 por ciento en 2021,35 y se espera que crezca de 108 millones de personas a 145 millones para 2050 (un aumento del 34 por ciento). Se estima que los factores ambientales contribuyan en parte a las tendencias de urbanización y migración interna, incluida la disminución de la calidad del suelo, la degradación de la tierra y las amenazas naturales. De hecho, existe evidencia de migración interna en México para reducir la exposición individual a las amenazas naturales. Las investigaciones existentes muestran que los periodos de sequía y calor están impulsando la migración rural-rural y rural-urbana en México, mientras que la disminución de las precipitaciones se ha asociado con tasas más altas de migración interna e internacional en las localidades altamente dependientes de la agricultura de subsistencia. La migración interna en el país también se define en parte por los movimientos laborales de personas jornaleras agrícolas que van hacia el norte de México (en particular Baja California, California Sur, Sonora y



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Sinaloa), mayormente para periodos temporales. Se calcula que entre el 30 y 40 por ciento de la población jornalera agrícola en México viaja en familia, lo que implica la movilidad de hasta millones de personas. Estas dinámicas también plantean interrogantes e inquietudes en cuanto a la contratación equitativa, la formalidad y el acceso al empleo decente de estas poblaciones.

Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012. El propósito era crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo.⁴

Los ODS sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los que se emprendió en 2000 una iniciativa mundial para abordar la indignidad de la pobreza. Los ODM eran objetivos medibles acordados universalmente para hacer frente a la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y ampliar la enseñanza primaria a todos los niños, entre otras prioridades del desarrollo.

Durante 15 años los ODM impulsaron el progreso en varias esferas importantes: reducir la pobreza económica, suministrar acceso al agua y el saneamiento tan necesarios, disminuir la mortalidad infantil y mejorar de manera importante la salud materna. También iniciaron un movimiento mundial destinado a la educación primaria universal, inspirando a los países a invertir en sus generaciones futuras. Los ODS constituyen un compromiso audaz para finalizar lo que hemos iniciado y abordar los problemas más urgentes a los que hoy se enfrenta el mundo. Los 17

⁴ <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background.html>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Objetivos están interrelacionados, lo que significa que el éxito de uno afecta el de otros.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce en la meta 10.7 que la movilidad humana es indivisible del desarrollo sostenible, debido a que establece expresamente que se debe “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el compromiso de “no dejar a nadie atrás” y la atención a las comunidades en situaciones de vulnerabilidad no se lograrán sin la debida consideración de la migración y las personas migrantes.



[V. Marco teórico y conceptual]

Marco teórico

Desarrollo Humano

Inicialmente se concibe el desarrollo económico fundado en las nociones de evolución y progreso; industrialización; y crecimiento económico. Este tipo de desarrollo se entiende como la posibilidad de un progreso económico rápido, que genera políticas sociales adecuadas para cubrir a la población; sin embargo, tiene límites, no siempre es expansivo y prospectivo.⁵

El concepto de desarrollo humano surge a la par de los estudios sobre el desarrollo y la dependencia a finales de la década de los sesentas y se da por la incorporación del capital humano a la definición del desarrollo económico. El principal promotor del carácter humano en el desarrollo, fue Dudley Seers, que introdujo los “objetivos sociales como crecimiento e igualdad, necesidades básicas, erradicación de la pobreza o reducción del desempleo”⁶. Entre los autores contemporáneos que más han aportado a la formulación del concepto, se encuentra *Amartya Sen*, que con su enfoque de capacidades y titularidades planteado dentro de su artículo “*Conceptos sobre Desarrollo humano pobreza; una perspectiva multidimensional*”, resaltó la diferencia entre el aumento de ingresos y el de oportunidades, pues mientras que el primero sólo incrementa las posibilidades de elección, el aumento de oportunidades plantea el desarrollo potencial de los seres humanos.⁷

⁵ Cfr. International Secretariat for Human Development, La gestión del Desarrollo Humano, Grant Winners 2005, Charter II, York University, 2005, pág. 31.

⁶ Seara Vázquez, Modesto. *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*. FCE. México, 1995. p. 286.

⁷ Medición del Desarrollo Humano en México. Estudios Sobre Desarrollo Humano. PNUD México No. 2003-6. p 7



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Ahora bien, el crecimiento económico y el desarrollo humano, están estrechamente relacionados, pero no se deben confundir, o utilizar como sinónimos, pues el primero resalta “la formación de capitales y de otros factores de producción”, es decir es la base material que sirve para la satisfacción de las necesidades básicas de los hombres. En este orden de ideas, estos dos procesos, se complementan mutuamente y forman un círculo, que puede ser virtuoso, cuando se lleva adecuadamente, o vicioso cuando falta alguno de los dos; sin embargo, el ingreso generado por el crecimiento económico no siempre se traduce en una mejoría del desarrollo humano.

Conceptualmente, la discusión sobre el desarrollo económico fue redefinida a partir de las conferencias del profesor Amartya Sen tituladas “*Equality of What?*”. Sen retomó la discusión sobre la importancia de la igualdad económica planteando una pregunta central: ¿cuál es la dimensión relevante para medir la desigualdad?

Los conceptos introducidos en dicho debate serían desarrollados posteriormente en los trabajos del profesor Sen y de otros filósofos y economistas del desarrollo, de entre los cuales destaca “Bienes y capacidades” (1985).

El argumento central de estos trabajos se basa en la idea de que la medición del bienestar no debe derivarse de indicadores “ex-post”, como lo planteaban los filósofos utilitaristas clásicos al otorgar una importancia central al acceso a bienes y servicios. De acuerdo con el profesor Sen, esta visión utilitarista carece de relevancia normativa. La nueva propuesta hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena. Así, la medición del bienestar debería verse como un proceso con varios componentes: el acceso a bienes y servicios, una función de “conversión” de estos bienes y servicios en



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

opciones reales de planes de vida y, por último, una función de “evaluación” que transforma la elección hecha en un nivel de satisfacción individual.⁸

La relación utilitarista que va directamente de mayor acceso a bienes a mayor nivel de utilidad se ve sustituida por una relación en la que el acceso a bienes abre un conjunto de capacidades, y son éstas las que impactan sobre el bienestar. Ampliar dicho conjunto de opciones reales a disposición de los individuos, visualizando el acceso a bienes y servicios sólo como una parte del proceso, debería ser, según este enfoque, el objetivo último del desarrollo. Es en este sentido que se puede definir el desarrollo como una ampliación de la capacidad de elección de los individuos o, en términos filosóficos, como una ampliación de la libertad en el sentido positivo.⁹

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido el concepto de desarrollo humano definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social.

Ahora bien, dentro del marco de soluciones para mejorar las capacidades de los seres humanos, se encuentra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se ha encargado de realizar informes sobre el desarrollo humano en todo el mundo desde 1990, promoviendo que se lleven a cabo estos estudios también a nivel local para la elaboración de estrategias *ad hoc* a cada nación. Estos informes señalan la importancia de las libertades que poseen el hombre y la mujer para ser y hacer lo que desean; al mismo tiempo resaltan el hecho de que, sin la oportunidad de gozar de ciertos elementos básicos como el de disfrutar de una vida larga y saludable, de educación o del acceso a recursos como

⁸ El Concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México. Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México No 2003 -1. p. 5

⁹ Ídem.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

el agua o la luz eléctrica, no será posible alcanzar las metas que se fije la población.

10

Para identificar el grado de desarrollo humano de un país se utilizan diversos índices realizados por la Organización de las Naciones Unidas con el fin de obtener información adecuada sobre las condiciones de vida de cualquier país; sin embargo, la misma organización señala que aunque estas guías tratan de abarcar los elementos más substanciales, se tendrían que realizar indicadores específicos de acuerdo con cada nación, puesto que de esta forma se verían reflejadas las prioridades de cada gobierno respecto a su población.

Existen seis variantes de índices de desarrollo que buscan identificar diferentes aspectos relacionados directamente con el desarrollo humano: *Índice de desarrollo humano (IDH)*; *Índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1)*; *Índice de pobreza humana para países de la OCDE escogidos (IPH-2)*; *Índice de desarrollo relativo al Género (IDG)*; *Índice de Potenciación de Género (IPG)*; *Índice de adelanto tecnológico (IAT)*.¹¹

Aunque la implementación empírica del enfoque de las capacidades no es una tarea fácil, el índice utilizado internacionalmente incorpora tres funcionamientos básicos: ***educación, salud y acceso a bienes y servicios mediante el ingreso.***

La concentración de la riqueza, la desigualdad social, la pobreza, la exclusión y la discriminación son los factores que llevan al abandono de la idea de un desarrollo económico como única solución de la problemática social. Es por ello que en las últimas décadas del siglo pasado se produce la “humanización del desarrollo”.

¹⁰ Véase Informe de Actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Desarrollo Humano para vivir mejor. p. 16.

¹¹ El Concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México. Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México No 2003 -1. p. 35.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

De esta manera en 1990, de acuerdo con el Informe “Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el objetivo central del desarrollo humano es el ser humano, ya que ese desarrollo es un proceso por el cual se amplían las oportunidades de éste. Dichas oportunidades en principio pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo; sin embargo, las tres oportunidades más esenciales serían: **disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para poder lograr un nivel de vida decente.** Si no se poseen estas oportunidades esenciales, otras resultarían inaccesibles.¹²

Garantismo

Garantizar significa afianzar, asegurar, proteger, defender, tutelar algo y cuando en la cultura jurídica se habla de garantismo ese “algo” que se tutela son derechos o bienes individuales. Un derecho garantista establece instrumentos para la defensa de los derechos de los individuos frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y principalmente por el poder del estado.¹³

Luigi Ferrajoli utiliza la expresión garantismo bajo tres acepciones: en la primera, designa un modelo normativo del derecho; en la segunda el garantismo es una teoría jurídica; y en la tercera, el garantismo es una filosofía política.

Por garantía entendemos el derecho de defensa de los derechos fundamentales, en este caso, de los derechos que integran el desarrollo humano: ingreso, educación y salud. En este sentido, Ferrajoli recupera la igualdad como un principio complejo que tiene el doble fin de tutelar y valorar las diferencias como elementos de la identidad de las personas, y de eliminar o cuando menos reducir las desigualdades. Así, la igualdad en los derechos fundamentales no es otra cosa que el igual derecho

¹² Informe sobre Desarrollo Humano 1990, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford University Press, Colombia, 1990, pág. 33.

¹³Gascón Abellan, Marina. “La Teoría General del Garantismo (a propósito de la obra de L. Ferrajoli Derecho y Razón)”. Universidad Castilla – La Mancha. p. 195



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de todas las personas a la afirmación de la propia identidad, en la que las diferencias están dotadas de igual valor, prescribiendo el igual respeto y el igual tratamiento entre ellas. Ferrajoli nombra a este modelo como “la igual valoración jurídica de las diferencias”.

Humanismo

El humanismo integral y solidario, expresión actual de nuestra doctrina, nos da elementos para presentar un modelo de organización social en el que las diferencias accidentales entre los hombres permiten el desarrollo y el ejercicio de las diversas vocaciones de servicio social. Además esas diferencias no se agotan en el simplismo económico, sino que también se explican por los datos de herencia social y cultural, de diferencias biológicas, de circunstancias ecológicas y de posiciones ideológicas y permiten, en su confrontación la síntesis de una realidad organizativa cada vez mejor. (Vicencio Tovar, 1979, II)¹⁴

La perspectiva humanista supone la existencia de la dignidad de la persona humana, el bien común y la subsidiariedad.

Marco Conceptual

Migración¹⁵

Migración

Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.

¹⁴ Cfr. Respuestas. CEDIS Centro de Documentación e Información sobre el PAN.3ª edición, 1986, pc 420.

¹⁵ Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración. Organización Internacional para las Migraciones.



Igualdad jurídica.¹⁶

La idea de igualdad ha sido, una exigencia ética fundamental que ha preocupado profundamente a la ciencia política, a la filosofía política, así como al lado dogmática jurídica y a la filosofía del derecho.

La idea de igualdad dentro del mundo del derecho puede ser considerada en dos aspectos fundamentales: a) como un ideal igualitario, y b) como un principio de justicia. Estos dos aspectos de la idea de igualdad aparecen, como veremos, en la noción de garantía de igualdad propia de la dogmática constitucional.

El ideal igualitario se traduce así en un dogma del constitucionalismo moderno: “el derecho de todos los hombres para ser juzgados por las mismas leyes, por un derecho común, aplicable a todos”. Un derecho compuesto por reglas generales anteriores y no por tribunales ni leyes creados ad hoc.

La igualdad, por otro lado, es considerada elemento fundamental de la justicia. En efecto, la justicia únicamente puede existir entre personas que son tratadas de la misma manera en las mismas circunstancias y cuyas relaciones, en tales circunstancias, son gobernadas por reglas fijas.

El requerimiento de igualdad no significa: “lo mismo para todos”. el requerimiento igualitario de la justicia significa que, por un lado, los iguales deben ser tratados igual, y otro, los desiguales deben ser tratados teniendo en cuenta sus diferencias relevantes. Los corolarios de la igualdad son la imparcialidad y la existencia de reglas fijas. La justicia requiere imparcialidad en el sentido de que la discriminación o el favor en el trato de individuos es hecho sólo en virtud de circunstancias relevantes.

El principio de la igualdad jurídica significa que en las relaciones jurídicas, no deben hacerse diferencias de trato sobre la base de ciertas consideraciones bien

¹⁶ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Editorial Porrúa, p. 1905, 1907, 1908.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

determinadas (por ejemplo, la raza, el credo religioso, la clase social, etcétera). Éste es un aspecto importante en la idea de la igualdad jurídica, si el orden jurídico contiene una fórmula que proclama la igualdad de los individuos, pero, si no se precisa qué tipo de diferencias no deben hacerse, entonces la fórmula de la igualdad jurídica sería normativamente superflua. Establecer la igualdad jurídica significa que las instituciones que crean y aplican el derecho no pueden tomar en consideración, en el trato de individuos, diferencias excluidas por el orden jurídico, los órganos de aplicación sólo pueden tomar en consideración las diferencias aceptadas o recibidas por las normas de un orden jurídico.

¿Qué entendemos por Política Pública?

Omar Guerrero¹⁷ en su artículo “*Políticas Públicas: interrogantes*” señala que la política pública es un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto.

Otro problema central es la palabra *política* misma, que procede del inglés como *policy*. Para los anglófonos la voz *politics* es lo que Weber definiría como la dirección del Estado o el esfuerzo de influir en quien lo dirige. En contraste, *policy* evoca, según Fred Frhock, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto; o como lo refiere Thomas Dye, *Policy* es lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Es evidente, además, que *Politics* es el objeto de la Ciencia Política y *Policy* de la Ciencia de las Políticas.

El padre mismo de las políticas públicas. Harold Lasswell, las imaginó como un medio para mejorar al gobierno, y sin embargo distingue a las políticas públicas y las políticas privadas. Según lo expresa, las corporaciones privadas y aun los individuos tienen políticas, es decir *policies*. Si fuera de tal modo, la noción misma habría perdido toda significación, pues como afirmaba Adam Smith hace muchos años, la diferencia en Inglaterra entre la *pólize* y *policy*, es que la primera se refería a la administración de la ciudad como congregación cívica, en tanto que la *policy*

¹⁷ GUERRERO, Omar. *Políticas públicas: Interrogantes*. Revista de Administración Pública, Políticas públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C No.84.



era el arte del gobierno, el conocimiento de las reglas, principios y máximas destinadas al buen gobierno.

No hay que olvidar que para los anglófonos *polity* significa, literalmente, régimen o Constitución Política, y *policy* el curso de acción colectiva referente a la misma. Ambas son inherentes a la ciudadanía, a la política como oficio de civilidad de los miembros del Estado, y por tanto *Policy* no puede referirse a lo privado.

El camino de los Ocho pasos para la elaboración de una política pública¹⁸

De acuerdo al autor *Eugene Bardach* la definición del problema es el mejor punto de partida y la argumentación de una propuesta es, casi inevitablemente, el punto final. La construcción de alternativas y la selección de criterios para evaluarlas invariablemente surgen desde el inicio. La obtención de información es un paso que encontramos de manera recurrente durante todo el proceso y especialmente cuando nos concentramos en la definición del problema y en la proyección de los resultados de las alternativas consideradas.

1. Definición del problema:

Se trata de plantear el problema de manera empírica y conceptual, de manera que sea factible resolverlo. La definición del problema permite al analista:

- a) Una razón para hacer todo el trabajo necesario a fin de terminar el proyecto.
- b) Un sentido de dirección para obtener evidencia e información.

Generalmente la primera información sobre un problema (primera definición) proviene del cliente, de quien solicita el análisis; se deriva de su lenguaje (retórica del cliente). El analista debe ir más allá y definir el problema de manera manejable y con sentido, a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles.

¹⁸ BARDACH, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica. CIDE, Miguel Ángel Porrúa, primera edición marzo 1998. P.143



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Es útil pensar en términos de deficiencias y excesos y de ¿qué tipo de problemas privados merecen ser tratados como asuntos públicos y por lo tanto resolverlos a través de fondos públicos?

La definición incluirá una parte cuantitativa: ¿cuán grande es?, ¿qué significa?, ¿a cuántos nos referimos?, ¿qué capacidad tenemos para crear infraestructura para atender a la demanda?, ¿cómo esperamos que crezca o disminuya?

Puede ser conveniente hacer un diagnóstico de causas y definirlos como problemas que deben mitigarse o eliminarse.

En política reina el planteamiento “si no está roto, no lo compongamos”; por ello nunca se piensa en oportunidades de mejoría posibles; sólo en quejas, amenazas, preocupaciones y problemas.

De tal manera que la definición del problema no es el planteamiento de una solución implícita, sino una descripción que deja abierta la búsqueda de soluciones.

2. Obtención de la información:

Consiste en leer documentos, buscar en bibliotecas, entrevistas, concertar citas, etc.; de manera que los datos obtenidos se conviertan en conocimiento y en información que se relacione con el problema previamente definido.

En el análisis de políticas el tiempo se emplea en dos actividades:

- Pensar, en voz alta o con otros.
- Obtener datos para convertirlos en información.

La clave es tratar de obtener únicamente los datos que pueden convertirse en conocimiento.

Los datos son hechos o representaciones de hechos acerca del mundo; pueden ser estadísticas o bien, hechos acerca de los funcionarios. El conocimiento son los datos que tiene significado pues ayudan a clasificar al mundo en categorías lógicas o empíricas. La información es el conocimiento que afecta las creencias de la gente sobre características significativas del problema que se investiga y cómo puede ser resuelto o mitigado.

La información es necesaria para tres propósitos:

- Evaluar la naturaleza y extensión del problema que se está tratando de definir.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Evaluar las características particulares de la política a estudiar.
- Evaluar las políticas que algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones similares.

Para la obtención de información Bardach recomienda:

- a) Revisar lo que se necesita o requiere saber antes de recopilar datos.
- b) Reconocer el valor de la información a través del marco analítico de la decisión (árboles de decisión), definir el problema útil, pensar en las mejores soluciones posibles, seleccionar un modelo útil. Se debe reconocer el valor de la información dependiendo de: la información permita sustituir con cualquier decisión mejor otra que se haya tomado; la nueva decisión conduzca directa o indirectamente a un mejor resultado.
- c) La magnitud de la diferencia entre resultado original y el de la nueva decisión.
- d) Rastrear otros estudios sobre lo que se está analizando.
- e) Utilizar analogías.
- f) Comenzar a pedir información lo antes posible.
- g) Fundamentar, obtener credibilidad y consenso incluyendo la opinión de críticos.

3. Construcción de alternativas:

Consiste en hacer una lista inicial de las posibles alternativas de solución del problema, después descartar las que sean poco satisfactorias, recombinar y reorganizar otras, hasta llegar a estructurar una alternativa básica con una o más variantes.

4. Selección de criterios:

Los criterios son normas evaluativas que se usan para juzgar, no las alternativas, sino los resultados de las políticas. Los criterios evaluativos más comunes son: eficiencia, efectividad, equidad, justicia, igualdad, libertad, comunidad, legalidad, aceptabilidad política, perfectibilidad, optimización, etc.

5. Proyección de resultados:

Se trata de proyectar los resultados o efectos más importantes de las posibles alternativas de solución. Para ello pueden usarse los modelos causales como: modelo de mercado, modelo de producción, perspectiva de optimización, procesos



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

evolutivos y modelos organizacionales y políticos. También puede usarse la formulación de escenarios o la matriz de resultados.

6. Confrontación de costos y beneficios:

Se trata de revisar cuál de las alternativas parece dar mejor resultado respecto a los criterios evaluativos por medio de la ponderación costos beneficios (si gastamos una cantidad X por una política Y, podemos obtener una cantidad Z de buenos resultados). Para tal efecto pueden desarrollarse métodos como la atribución múltiple, análisis del mínimo aceptable del punto de inflexión o la proyección de resultados.

7. ¡Decida!:

Este paso permite verificar cuan bien se ha realizado el análisis de la política hasta el momento.

8. Cuente su historia:

Se trata de establecer una explicación coherente y realista con conclusiones propias del investigador registradas a través de un esquema específico. Consiste en expresar de manera coherente y realista el estudio de la política con conclusiones de profundidad en términos sencillos y realistas de manera que cualquier persona sea capaz de entenderlo.

Bardach plantea las siguientes recomendaciones para la presentación escrita del análisis:

- * Incluir una buena definición del problema.
- * Justificar los pasos más detallados durante el análisis en las secciones, párrafos y oraciones.
- * Ser cauteloso con los antecedentes usando frases como: “antes de empezar...”, “es necesario explicar...”, “es necesario comprender primero la historia de...”, etc.
- * Realizar una narración de acuerdo al público: es una explicación coherente y realista planteando conclusiones claras e implicaciones del trabajo en términos sencillos que sean entendidos por cualquier persona.
- * Utilizar subtítulos y gráficas.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- * Tratar cada alternativa como una sección en la que se proyectan los resultados que se esperan de la implementación de la alternativa y evaluarlo con un modelo causal.
- * Revisar y resumir los resultados de las alternativas para comparar costos y beneficios.
- * Utilizar apéndices para información técnica o cálculos.
- * Utilizar cuadros para alguna relación causal.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

[VI. Hipótesis]

Actualmente existe crisis en la atención del fenómeno migratorio. La persona migrante debe ser pieza clave para lograr los objetivos de Desarrollo sostenible de la Agenda 2030 colocándola como centro de la política pública. La política migratoria 2018-2024 carece de bases legales para su implementación.



[VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis]

Desarrollo de la investigación

Política Migratoria 2018-2024¹⁹

La política migratoria 2018-2024 tiene siete componentes fundamentales: la responsabilidad compartida; la movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura; atención a la migración irregular; el fortalecimiento institucional; la protección de connacionales en el exterior; la integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional, y el desarrollo sostenible.

1.Responsabilidad compartida

Este componente contempla, en primera instancia, la renovación del diálogo con los gobiernos de los países de Centroamérica, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, identificándolos como interlocutores y colaboradores para articular convenios o instrumentos internacionales que permitan abordar el fenómeno desde diversas facetas, no sólo para atender la movilidad internacional en tránsito hacia Estados Unidos, sino como una oportunidad para impulsar el desarrollo en la región y la movilidad laboral, turística y comercial, tarea encomendada a la Secretaría de Turismo. Asimismo, se busca renovar el diálogo con el Gobierno de Estados Unidos para garantizar la protección de las y los connacionales que se encuentran en territorio estadounidense y de quienes retornan a México víctimas del recrudecimiento de las políticas migratorias de ese país, además de generar sinergias que beneficien a la población binacional.

Por otro lado, el componente busca abrir los canales de comunicación y de intercambio de experiencias y buenas prácticas con otros países en América Latina, Europa y Asia-Pacífico en materia de movilidad laboral, atracción de talentos y medidas de protección para trabajadores y trabajadoras migrantes.

¹⁹ https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

A través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración se impulsa un diálogo que promueva la movilidad y migración regular, ordenada y segura bajo una perspectiva de derechos humanos y facilitación con los principales socios de México en foros o espacios propicios, señalando que los movimientos migratorios benefician y fortalecen a los países involucrados y, con ello, a las regiones que los componen.

2. Movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura.

Es ésta una de las principales tareas del quehacer gubernamental que, por un lado, necesita abrir vías y, por el otro, fortalecer las existentes para permitir a las personas moverse hacia y desde México de manera segura, ordenada y regular. Este componente se centra en el apego a los tratados y pactos internacionales firmados y ratificados por México, pero incluye la revisión de los esquemas, requisitos y procedimientos para la atención de la migración y la movilidad en sus distintas modalidades (familiar, laboral, estudiantil, turística, de negocios, por salud, cultura) de forma interna y, particularmente, para considerar la movilidad en la frontera sur del país, la cual está dinamizada por visitantes regionales y trabajadores fronterizos. En este espacio, la nueva política migratoria transita también hacia vías alternas para incorporar o fortalecer el uso de tecnologías de la información, la interconexión de sistemas, la coordinación entre autoridades y la adecuación de una infraestructura que considere la dinámica y el volumen de los flujos migratorios, con miras a simplificar, mejorar y modernizar los trámites correspondientes. Todo ello puede darse a partir de la colaboración entre el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas y la Secretaría de Relaciones Exteriores, como principales instituciones responsables.

3. Atención a la migración Irregular

Este fenómeno ha tenido y seguirá teniendo un peso importante en el país. Por eso es fundamental proporcionar a este grupo medidas de protección a su integridad física y psicológica. Si bien existen acciones específicas para tales fines, es necesario evaluarlas, mejorarlas y fortalecerlas. Por ejemplo, es necesario revisar



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

el trabajo que han hecho los Grupos Beta del Instituto Nacional de Migración, así como los protocolos de identificación para víctimas de algún delito, para solicitantes de refugio, niños, niñas y adolescentes y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Lo anterior no excluye impulsar programas de regularización migratoria, así como la flexibilización de los procesos burocráticos.

El diseño y ejecución de la nueva política migratoria requiere instituciones que funcionen poniendo en práctica estándares internacionales y que trabajen de manera coordinada y eficiente para la adecuada atención de los flujos migratorios que transitan por México, considerando la diversidad de su composición y las características de sus integrantes reconociendo el interés superior de niñas, niños y adolescentes. Entre las principales instancias a destacar al respecto están el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), las Procuradurías del Sistema Nacional, Estatal y Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Procuradurías Nacional, Estatales y Municipales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.

4. Fortalecer las capacidades de las instituciones

La labor de las instituciones es proveer servicios y brindar atención a las poblaciones en contextos de movilidad. Este componente busca que las instituciones consagradas a la materia migratoria (como son la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Instituto Nacional de Migración, las oficinas consulares y la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas) analicen y adquieran nuevas habilidades y competencias a través de la promoción de las reformas estructurales necesarias que les permitan vincularse y complementar su actuar para atender el fenómeno migratorio de manera integral, transversal, interinstitucional y con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, así como recabar, procesar y sistematizar de manera periódica y permanente información estadística que provea de elementos para la adecuada toma de decisiones. En esta reingeniería institucional es fundamental también la dotación de



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

infraestructura eficiente y moderna, particularmente en los puntos de internación de las fronteras norte y sur de México, que incorporen tecnologías de la información para facilitar el ingreso y la identificación de personas.

El fortalecimiento de las instituciones debe considerar también al capital humano que funge como motor. Por ello es necesario consolidar el Servicio Profesional de Carrera Migratoria, así como capacitar y profesionalizar permanentemente al personal de acuerdo con los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos, género, igualdad y transparencia, e implementar medidas para aprovechar sus competencias y habilidades a fin de incentivar y generar oportunidades de permanencia y desarrollo. En particular, para la atención de Niñas, niños y adolescentes se debe tomar en cuenta la Ruta de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración, cuyo propósito es que las instituciones intervengan de forma eficiente y coordinada en atención del interés de la niñez en el ámbito de sus atribuciones.

5. Protección de mexicanas y mexicanos en el exterior

Este componente valora la contribución que millones de connacionales en el extranjero hacen al país, particularmente desde Estados Unidos de América por medio de las remesas, pero también en los rubros social y cultural debido al contacto permanente y a la promoción de habilidades y competencias a través de capital humano, así como el impulso de proyectos productivos en las localidades de origen para el desarrollo de infraestructura social, servicios comunitarios y educativos. Considerando que esta población es mexicana y, por lo tanto, es sujeta de derechos en el territorio nacional, la nueva política migratoria crea un componente específico para su protección y atención; su vinculación con sus comunidades de origen; los procesos de coordinación con todos los órdenes de gobierno, así como políticas culturales que permitan la continuidad de los vínculos con México, no sólo de forma material sino también simbólica, fortaleciendo el arraigo y el sentimiento de pertenencia a la nación, para lo cual cobra especial relevancia el rol de la Secretaría de Cultura para impulsar políticas y programas acordes.



6. Integración y reintegración de personas migrantes.

Los procesos de integración y reintegración parten de la lógica de la inclusión, es decir, cuentan con la participación activa de todos los actores involucrados. Las personas migrantes no sólo son receptoras de las acciones o políticas, sino que tienen una participación activa en su definición, ejecución y seguimiento, ya que a través de diversos ejercicios se les dota de herramientas para que hagan exigibles sus derechos. En este sentido, es importante impulsar que en las sociedades de acogida de estas poblaciones se fomenten acciones relacionadas con la solidaridad, la no discriminación y la eliminación de la xenofobia, labor en la que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación tendrá un papel fundamental para impulsar acciones que atiendan estos principios, mismas que deberán aterrizar en los distintos órdenes de gobierno a fin de permear en las comunidades de personas migrantes.

Para la integración y reintegración de personas en contextos de movilidad, el Estado mexicano tiene la visión de empoderamiento de las personas migrantes, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria para que se conviertan en miembros plenos y activos de nuestra sociedad, además de destacar sus contribuciones positivas y promover la inclusión y la cohesión. Desde esta perspectiva, resultan fundamentales las recomendaciones, el trabajo coordinado y el acompañamiento con las y los defensores de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, con la finalidad de crear puentes de comunicación que se traduzcan en el ejercicio efectivo de derechos. El Consejo Consultivo de Política Migratoria, a cargo de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, es la instancia ideal para consolidar estas interacciones.

Es importante mencionar que los gobiernos locales son los encargados, en un primer momento, de llevar a cabo acciones de integración y reintegración. A nivel nacional, existen oficinas estatales de atención a migrantes que coadyuvan



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

principalmente en la reintegración de las personas de origen mexicano que retornan a los estados; asimismo, mantienen comunicación con las y los connacionales que se encuentran principalmente en Estados Unidos y les vinculan con sus comunidades de origen. No obstante, en su mayoría, no realizan acciones para la integración de personas extranjeras que residen en el país. En este marco, resulta fundamental dotar de información, capacitar y sensibilizar al funcionariado público local sobre las implicaciones de los procesos de integración y reintegración en las comunidades receptoras de personas migrantes.

La política integral tiene como base la definición del perfil de las personas migrantes y refugiadas; sus necesidades en el ámbito local; el fortalecimiento de los lazos y redes en las comunidades, y la coordinación interinstitucional efectiva, por ejemplo para llevar a cabo los procesos de reunificación familiar. Estas tareas, fundamentales para la construcción de la política, están a cargo de las instancias consagradas a la generación y procesamiento de información en la materia, como son la Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Instituto Nacional de Migración, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores. Para impulsar los procesos de integración y reintegración se parte de la garantía de acceso a derechos o el fortalecimiento de su ejercicio; del reconocimiento de la identidad de las personas migrantes; el acceso a servicios; su incorporación en el ámbito educativo o en el mercado laboral, o el desarrollo de redes que promuevan su inserción familiar y cultural, lo que fortalece, entre otras cosas, el arraigo, por ejemplo a través de acciones para que puedan acceder a una vivienda, ya sea en un esquema de arrendamiento o propia. Es necesario tener en cuenta que estos procesos tienen efecto en el mediano y largo plazos; por ende, las acciones que se emprendan en este marco –básicamente a cargo de la Conducef y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a través de sus coordinaciones estatales– deben considerar, además de lo ya mencionado, la diversidad, el desarrollo humano sostenible y la seguridad humana.



7. Desarrollo sostenible en comunidades migrantes

Este componente busca satisfacer las necesidades actuales de las personas en comunidades expulsoras y receptoras de migrantes, particularmente en la región sur-sureste, sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones, con la finalidad de lograr la auto-suficiencia regional, asegurar que la actividad económica mejore la calidad de vida de todas las personas, usar los recursos eficientemente, promover el máximo de reciclaje y reutilización, así como emprender otras acciones que mantengan y mejoren el sistema ambiental a través del diseño de políticas públicas y de combate al rezago social, orientadas a reducir los niveles de marginación.

Crisis migratoria en México

De acuerdo con María Dolores París Pombo del Colegio de la Frontera Norte a pesar de lo anunciado al inicio de su gobierno por el presidente Andrés Manuel López Obrador, y reiterado por diversos funcionarios de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), no existe hasta el momento una política de integración de personas migrantes y refugiadas en nuestro país. Durante el primer año del gobierno de Morena (2019), el Instituto Nacional de Migración (INM) realizó 186,750 detenciones de migrantes, lo que representó un aumento de 42% sobre el último año del gobierno de Enrique Peña Nieto (2018). La gran mayoría de esas personas fueron devueltas a sus países de origen.²⁰

Así mismo, en 2019 más de 70,000 personas solicitaron refugio en México y más de 60,000 personas extranjeras fueron devueltas a la frontera norte de este país por las autoridades estadounidenses para esperar aquí su juicio de asilo (a través del programa conocido como “Quédate en México”). Esto significa que al menos 130,000 personas necesitadas de protección internacional se encuentran en

²⁰ Consultado en Observatorio de Legislación y Política migratoria, Colegio de la Frontera Norte en <https://observatoriocolof.org/articulos/expulsar-o-integrar-a-las-personas-migrantes-en-mexico/> publicado el 18 de febrero de 2020.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

México, particularmente concentradas en las dos franjas fronterizas del sur y norte del país.

Una característica peculiar de las nuevas migraciones es que se trata en su mayoría de familias que huyen de situaciones insostenibles en sus lugares de origen. Entre las personas detenidas por su situación migratoria en México durante 2019, 28% eran niñas, niños y adolescentes y 30% estaba constituido por mujeres. Es decir, la mayoría (58%) de las personas migrantes detenidas eran mujeres, niñas, niños y adolescentes.

La estrategia del gobierno federal se ha centrado en la creación de empleos para personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado en el programa Sembrando Vidas, cuyos objetivos son la reforestación y la generación de empleo en zonas agrícolas. En su Primer Informe de Gobierno, el 1 de septiembre 2019, López Obrador informaba sobre la creación de 800 empleos para migrantes que trabajan en Chiapas a través de este programa, cifra insignificante si consideramos que, de acuerdo con la COMAR, en esa fecha más de 19,000 personas se encontraban en trámite de solicitud de la condición de refugiado, a las cuales se sumaban también decenas de miles de inmigrantes, algunas en trámite de regularización y otras sin documentos. Por otro lado, los programas de trabajo temporal, como el de Sembrando Vidas, suelen emplear mayoritariamente a hombres adultos.

Una encuesta levantada recientemente entre 392 migrantes y solicitantes de la condición de refugiado, por El Colegio de la Frontera Norte y el Centro de Derechos Fray Matías de Córdova en Tapachula, Chiapas, demostró que resulta más difícil para las mujeres que para los hombres encontrar trabajo en esa ciudad. Las opciones laborales son además mucho más limitadas para ellas: los resultados de la encuesta revelan que los hombres trabajan en más de una docena de empleos en la construcción, oficios, comercio, servicios y agricultura, mientras que las mujeres migrantes sólo encuentran trabajo en el servicio doméstico y cuidados, o en la preparación de alimentos y bebidas. Es de destacar también, entre los



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

hallazgos de la encuesta, que sólo 12 mujeres habían logrado inscribir a sus hijas e hijos en la escuela.

Hasta ahora, en materia de política migratoria el gobierno de Morena ha concentrado todos sus esfuerzos en aumentar la capacidad de detención y expulsión de las personas migrantes, muchas veces con costos humanos elevados.

Situaciones recientes en materia migratoria

La noche del lunes 27 de marzo de 2023, aconteció un incendio en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Ciudad Juárez, en donde 39 migrantes perdieron la vida y 28 se encuentran hospitalizados. El Dr. Oscar Rodríguez Chávez, investigador en la Unidad Ciudad Juárez de El Colegio de la Frontera Norte, señaló que este lamentable hecho es consecuencia directa de un sistema y de políticas migratorias que criminalizan, victimizan y tratan desincentivar la migración internacional de personas en tránsito por México.²¹

Comentó que las barreras de la migración y el asilo en Estados Unidos se han incrementado de 2019 mediante la aplicación de diversas medidas como el programa “Quédate en México” y las expulsiones a través del Título 42; provocando un aumento en los tiempos de espera de la población migrante en diversas ciudades de la frontera norte de México. Esto ha provocado que miles de personas sean deportadas de inmediato y se niegue su derecho a la solicitud de asilo.

Por otro lado, refirió que en México las personas migrantes se encuentran expuestas a diversas vulnerabilidades y riesgo por parte de grupos criminales, así como funcionarios de distintas dependencias de los tres niveles de gobierno.

²¹ <https://www.colef.mx/noticia/incendio-en-la-estacion-migratoria-de-ciudad-juarez/>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Importancia de la migración para el desarrollo

Datos recientes demuestran que cada 1% adicional de inmigración puede impulsar el crecimiento del PIB en un 2% en los países de destino. (FMI, 2020). Desde el 2015, las remesas han sido una de las mayores fuentes de flujos de financiación externa para los países de ingreso medio-bajo (Banco Mundial, 2021). Las remesas son un salvavidas en tiempos de crisis. Superan los \$831 mil millones al año en todo el mundo. (Banco Mundial, 2023).

Estudios en 38 países demuestran que las personas migrantes, incluidas aquellas en situación irregular, aportan más en impuestos de lo que reciben en beneficios individuales (OECD, 2018).

La medida en que las personas migrantes pueden contribuir al desarrollo está directamente relacionada con su capacidad para acceder a servicios básicos, integrarse en la sociedad y permanecer conectadas con sus comunidades de origen. Por ejemplo, cuando las personas migrantes tienen acceso a derechos como el trabajo digno y la asistencia sanitaria, los Estados pueden recaudar ingresos fiscales con más facilidad, impactando positivamente en los sistemas de seguridad y protección social para el país.

Las personas migrantes desempeñaron un papel clave en la respuesta a la pandemia, especialmente en sectores como la salud pública y la agricultura. Además, las remesas continuaron contribuyendo a pagar la educación, la alimentación y los negocios, y resultaron clave para salvar vidas. Las remesas mantuvieron un flujo de recursos incluso cuando la inversión y la ayuda a los países de ingreso medio-bajo dejaron de estar disponibles.

La mayor parte de la migración es segura, regular y ordenada, y no sólo es inevitable sino también beneficiosa. Ha mejorado las vidas de innumerables personas, familias y comunidades de origen y de acogida. No deberíamos centrar nuestros esfuerzos en tratar de detener la migración, sino más bien en crear condiciones en las que la



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

migración sea una opción y no una necesidad, se lleve a cabo a través de canales regulares y actúe como catalizador del desarrollo.



[VIII. Conclusiones]

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce la positiva contribución de las personas migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. El principio básico de la Agenda es "no dejar a nadie atrás" y esto incluye a los migrantes. Muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda contienen metas e indicadores relacionados con los migrantes o la migración. La meta 10.7 de los ODS insta a los países a "facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas". Otras metas directamente relacionadas con los migrantes o la migración se refieren al personal sanitario en los países en desarrollo, la movilidad de los estudiantes internacionales, la trata de seres humanos, la migración laboral, las remesas y la identidad legal. Además, la meta 17.8 de los ODS pide que se desglosen los datos por estatus migratorio. Es de vital importancia que exista trabajo coordinado con el Poder Legislativo en México ya que la política escrita dice una cosa y la realidad institucional otra.

Posibles soluciones.

Destacan, en este sentido, las observaciones al Estado mexicano emitidas por el Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), a partir de la examinación de su noveno informe periódico ante este mecanismo, donde se incluye por primera vez recomendaciones específicas sobre mujeres migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas; es de especial importancia atender las niñas niños y adolescentes desde la perspectiva del interés superior de la niñez.

Es necesario replantear las políticas y programas de atención a migrantes, que no alcanzan a cubrir la complejidad del fenómeno en la actualidad, y dotar de mayores



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

recursos, humanos y de infraestructura, para garantizar un acompañamiento e integración de las personas migrantes.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

[IX. Bibliografía]

<https://www.un.org/es/global-issues/migration>

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background.html>

https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria

Consultado en Observatorio de Legislación y Política migratoria, Colegio de la Frontera Norte en <https://observatoriocolef.org/articulos/expulsar-o-integrar-a-las-personas-migrantes-en-mexico/> publicado el 18 de febrero de 2020.

El Concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México. Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México No 2003 -1. p. 5

Estrategia Nacional, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) México 2023-2025

Gascón Abellan, Marina. “La Teoría General del Garantismo (a propósito de la obra de L.

Ferrajoli Derecho y Razón)”. Universidad Castilla – La Mancha. p. 195

Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración. Organización Internacional para las Migraciones.

Informe de Actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Desarrollo Humano para vivir mejor. p. 16.

Informe sobre Desarrollo Humano 1990, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford University Press, Colombia, 1990, pág. 33

International Secretariat for Human Development, La gestión del Desarrollo Humano, Grant Winners 2005, Charter II, York University, 2005, pág. 31.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Seara Vázquez, Modesto. *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*. FCE. México, 1995. p. 286.

Medición del Desarrollo Humano en México. Estudios Sobre Desarrollo Humano. PNUD México No. 2003-6. p 7

Respuestas. CEDIS Centro de Documentación e Información sobre el PAN.3ª edición, 1986, pc 420.