



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

*EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA DE MÉXICO, EN RELACIÓN CON
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN EL PERIODO 2012-2018*

TESIS

Que para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales

PRESENTA

Adlai Eunice Del Rey González

TUTOR

José Luis Chávez Delgado

Ciudad de México, a 12 de abril del 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Que él te conceda el deseo de tu corazón y haga todos tus planes éxito”

Salmo 20:4

A mi familia por su apoyo y amor incondicional, gracias por ayudarme a cumplir mis objetivos como persona y estudiante. Por hacer de mí una mejor persona mediante sus consejos, enseñanzas y amor.

Debo agradecer a mi asesor, el Lic. José Luis Chávez Delgado, por la ayuda y asesoramiento que me brindó para la realización de esta tesis, así como sus conocimientos compartidos.

ÍNDICE

Introducción	7
1. El ciclo de las Políticas Públicas.....	12
2. El problema de la Migración y los Derechos Humanos	20
2.1 El reconocimiento de la migración en el ámbito internacional y en los organismos internacionales	20
2.2 Vulneración de los Derechos Humanos de los migrantes durante su proceso migratorio ..	26
2.3 Comité Internacional de Derechos Humanos	33
2.4 La Igualdad de género y Derechos Humanos en los procesos migratorios	39
2.5 El problema de la migración en México.....	45
3. La Política Pública Migratoria y los Derechos Humanos	51
3.1 Diseño de la Política de Migración y de los DD.HH.....	51
3.2 Diseño del marco jurídico y normativo	55
3.2.1 Las regulaciones internacionales para la atención del fenómeno migratorio	55
3.2.2 Normativa para la protección de los Derechos Humanos de los Migrantes	65
3.2.3 El marco jurídico y normativo en la Política de migración	72
3.3 Diseño institucional para operar la política migratoria y la protección de Derechos Humanos	83
3.3.1 Diseño institucional en el ámbito internacional.....	88
3.3.2 Diseño institucional en la Administración Pública Federal	94
3.3.3. Diseño institucional de los órganos administrativos.....	98
3.4 Política Pública Migratoria de México	107
3.4.1 Objetivos, metas, estrategias y acciones de la Política Pública Migratoria	107
3.4.2. Planeación, programación y, presupuestación	114
3.4.3. Ejecución de la Política Migratoria.....	123
3.4.4. Resultados y rendición de cuentas de la Política Migratoria	130
3.4.5. Evaluación de la política Migratoria.....	145
4. Prospectiva de la Política Migratoria.....	152
4.1 Eventos internacionales	152
4.2. Eventos nacionales	156
4. Conclusiones.....	163

Referencias	167
-------------------	-----

Índice de diagramas

Diagrama 1. Ciclo de las Políticas Públicas	13
Diagrama 2. Fuentes del Derecho Internacional Público	57
Diagrama 3. Fuentes del Derecho Internacional Privado.....	63
Diagrama 4. Autoridades auxiliares para el fenómeno migratorio	98
Diagrama 5. Estructura orgánica del Instituto Nacional de Migración	104

Índice de tablas

Tabla 1. Los Órganos de Derechos Humanos	34
Tabla 2. Marco de Gobernanza Sobre la Migración de la OIM	92
Tabla 3. Instituciones de la Administración Pública Federal encargadas de autoridades migratorias establecidas en la Ley de Migración.....	96
Tabla 4. Clasificación de los órganos de la Administración Pública Federal.....	100
Tabla 5. Evolución en el número de migrantes que se encuentran de manera irregular en tránsito dentro del territorio mexicano, 2010-2017.....	110
Tabla 6. Estructura programática de la Política Migratoria, 2013-2018	116
Tabla 7. Evolución del presupuesto asignado para el cumplimiento de la Política Migratoria 2013-2018	118
Tabla 8. Evolución del presupuesto ejercido de la Política Migratoria, 2013-2018.....	123
Tabla 9. Presupuesto ejercido por medio de los programas presupuestarios relacionados con la Política Migratoria, 2012-2018.....	125
Tabla 10. Programas presupuestarios y atención de las causas del problema, 2013-2018.....	127
Tabla 11. Análisis de rendición de cuentas de las autoridades migratorias, respecto del problema central de la Política Migratoria, 2013- 2018	131
Tabla 12. Análisis de los documentos de rendición de cuentas de las autoridades migratorias y autónoma que participaron en la ejecución de la Política Migratoria, 2013-2018.....	136
Tabla 13. Programas presupuestarios con objetivos en la MIR relacionadas con la Política Pública, 2013-2018	146
Tabla 14. Evaluaciones realizadas por el CONEVAL a los programas prioritarios de la Política Migratoria, 2013-2018	149
Tabla 15. Elementos de la Política Migratoria en México, 2018-2024	160

Introducción

La presente tesis busca evaluar la Política Pública Migratoria de México, en relación con la protección de los Derechos Humanos de los migrantes, en el periodo 2012-2018, lo cual coadyuvará a conocer las acciones establecidas y realizadas por el Gobierno mexicano para la atención del fenómeno migratorio.

Uno de los problemas latentes dentro de las relaciones internacionales es la migración internacional, la cual es “el cambio de residencia que implica el traspaso de algún límite geográfico u administrativo debidamente definido. Si el límite que se cruza es de carácter internacional (frontera entre países), la migración pasa a denominarse “migración internacional”¹, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

El fenómeno migratorio, el cual se da entre los diferentes Estados, pero siempre con un mismo fin, la obtención de una vida digna; sin embargo, los motivos pueden llegar a ser la búsqueda de mejores oportunidades económicas, políticas, sociales, o abandonar situaciones de violencia, degradación ambiental, abusos, persecución, entre otros.

Si bien, la migración se ha dado desde hace más de 600.000 años con salida de población del continente africano, ésta no ha sido un fenómeno que ha disminuido, por lo contrario, ha aumentado y cambiado a lo largo de los años. Tan solo en el año 2000, se contaba con un registro de 175 millones de migrantes internacionales; para 2013, la cifra incrementó a 232 millones de personas migrantes, lo cual correspondía al 3,2% de la población mundial²; en 2019 pasó a 272 millones, el

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (s.f.). *Migración*. CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/subtemas/migracion#>

² Organización de las Naciones Unidas (2013, 11 de septiembre). *Comunicado de Prensa, 232 millones de migrantes internacionales viven fuera de su país en todo el mundo, revelan las nuevas estadísticas mundiales sobre migración de las Naciones Unidas*. ONU.
https://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/pdf/press_el_sept%202013_spa.pdf

3,5% de la población mundial³; y para 2022 281 millones de migrantes, el 3,6% de la población internacional⁴.

En relación con lo anterior, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), encargada de la problemática de las migraciones, ha identificado que el aumento en la cifra de personas que salen de un país para migrar a otro, se le atribuye a los diferentes sucesos geopolíticos, económicos, tecnológicos, e incluso ambientales, entre otros, los cuales ocurren en el país de origen del migrante y ocasiona no solo su salida, sino la búsqueda del país de destino que le ofrezca mejores oportunidades, con objeto de realizar su proceso migratorio, ya sea de forma regular o irregular.

A efecto de gestionar la migración, los Estados han hecho uso de su soberanía al imponer regulaciones que controlen la movilidad de personas extranjeras en el cruce de sus fronteras, por lo que catalogan a los flujos como regulares cuando solicitan su acceso de forma legal a los países; e irregulares refiriéndose a los ingresan ilegalmente, infringiendo las normas de admisión establecidas por las naciones; sin embargo, el reto de los países va más allá de definirlos como regulares e irregulares, y abarca la protección de sus Derechos Humanos sin importar su situación migratoria.

Aunque actualmente en la mayoría de Estados la migración se considera un Derecho Humano y se encuentra protegido por el derecho internacional, a efecto de que los migrantes puedan estar en las naciones sin discriminación y en condiciones de igualdad con los ciudadanos de los países, independientemente de su condición migratoria, no siempre ha sido de esa forma; si bien se han creado mecanismos para su protección, la población migrante sigue siendo catalogada como

³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2019). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. OIM, Ginebra. (pág. 3). https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf

⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2022). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. OIM, Ginebra. (pág. 3). <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>

vulnerable, ya que al estar fuera de su país de origen son susceptibles de ser víctimas de delitos y aún hay acciones de abusos, explotación, violencia, discriminación y xenofobia hacia ellos, y las posibilidades aumentar cuando lo hacen de forma irregular.

Al respecto, a nivel internacional, los Estados y organismos internacionales públicos han diseñado una política pública global migratoria con base en la cooperación y el reparto de responsabilidades entre los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con objeto de reconocer la contribución positiva de los migrantes y comprometerse a proteger la seguridad, la dignidad y los derechos humanos y las libertades de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, por lo que se hace uso de recursos como la OIM, el Pacto Mundial sobre Migración, y diversos acuerdos a favor de la protección de los Derechos Humanos del Migrante.

México, como parte de uno de los 10 corredores migratorios más transitados del mundo, Corredor Migratorio Sur-Norte de América, ha tenido que implementar Políticas Migratorias a lo largo de su historia, con la finalidad de proteger y resguardar los Derechos Humanos de los miles de migrantes provenientes de otros países que pasan por el territorio mexicano, ya sea por causalidad de una migración permanente o temporal.

Se estima que la migración en México ha ido en aumento, tan solo en el periodo 2014-2017 se identificó un promedio anual de 335 mil⁵ migrantes únicamente centroamericanas, entre los cuales se encuentra la participación de hombres, mujeres, niños, niñas y personas de la tercera edad, sin contar las personas que migran de forma irregular, por lo que es necesario establecer Políticas Públicas que regulen la entrada y salida de migrantes en el territorio y garanticen la protección de sus Derechos Humanos.

⁵ Secretaría de Gobernación SEGOB. (2018). *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024*. (SEGOB). http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico

Ante la grande afluencia de migrantes que se encuentran en el territorio mexicano, el Gobierno mexicano implementa Leyes y/o Políticas Pública Nacionales que van dirigidas a la Protección de los Derechos Humanos de la población migrante, en las que analiza, define e identifica las causas de la migración en su territorio y busca coadyuvar con la atención del fenómeno migratorio internacional desde su territorio.

En el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ establece que: “(...) todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”; para lo cual: “(...) las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.⁷ Razón por la que el Estado mexicano se ha tenido que comprometer a salvaguardar y respetar los derechos de la población migrante, y con ello crear e implementar Políticas Migratorias que se ajusten a los diferentes escenarios, problemas y necesidades que sean causados por el fenómeno migratorio.

En relación con lo anterior, el objetivo general de este trabajo es evaluar las acciones realizadas por el Gobierno de México, mediante los programas presupuestarios y acciones establecidas en su Política Pública Migratoria, los cuales fueron ejecutados por las Dependencias y Entidades de la

⁶ Constitución Política de la República Mexicana de 1917, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917; reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

Administración Pública Federal, responsables de la atención del fenómeno migratorio. en el periodo 2012-2018.

Los objetivos específicos para esta investigación son:

- Conocer el ciclo de las Políticas Públicas, a fin de poder realizar una evaluación de la Política Pública Migratoria.
- Analizar los problemas de la migración y los DD.HH. identificados en los programas de planeación nacional de mediano y largo plazo, en el periodo 2012-2018.
- Analizar los componentes de la política migratoria y de la protección de los DD.HH. desde la perspectiva normativa, institucional y el diseño de la política y sus resultados, , en el periodo 2012-2018.
- Identificar una perspectiva nacional e internacional, respecto de la política pública a utilizar en el periodo 2019-2024.

El presunta Política Pública Migratoria, para el periodo 2012-2018, llevó a plantear la hipótesis siguiente:

La Política Pública Migratoria establecida por el Gobierno Mexicano para el periodo 2012-2018, cuenta con áreas de oportunidad en los procesos de planeación, por lo que los resultados de su ejecución cuentan con deficiencias en diversos procesos de la política; sin embargo, la política ha coadyuvado con la resolución del problema público migratorio.

El presente trabajo se escribe desde la óptica de la teoría de la Nueva Gestión Pública y el Ciclo de las Políticas Públicas.

1. El ciclo de las Políticas Públicas

En 1951, Harold D. Lasswell y Daniel Lerner, mediante el artículo “*The policy orientations*”, propusieron dos enfoques para las políticas públicas: 1) el proceso de la política (*knowledge of*), el cual se refiere al rigor metodológico, investigación o teoría; y 2) el conocimiento del proceso de la política (*knowledge in*): el conocimiento dentro del proceso de la política pública; ambos conceptos dan origen a una conciencia respecto de la Ciencia Política: establece que los encargados de hacer la política, no sólo deberán tener conciencia para comprender la política, sino que deberán de aplicar el conocimiento para la toma de decisiones, por lo que diferenció el estudio de la Ciencia Política y el análisis de la política.

La política pública es el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que en determinado momento los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario”⁸ los cuales se encuentra dentro de su agenda nacional, e incluso puede ser parte de la internacional.

La identificación y definición del problema público, realizada por el Estado, permitirá que se incorpore a su agenda, a fin de que éste sea atendido, por lo que el Gobierno llevará a cabo el diseño de una política pública, que se ejecutará por las autoridades correspondientes, y rendirá cuentas del uso de los recursos que le fueron asignados; así como de los resultados alcanzados, con el objetivo de que se evalúe la funcionalidad de la política pública para dar atención al problema público. El ciclo de las políticas públicas se puede esquematizar de la siguiente forma:

⁸ Rafael Bañón, E. C. (1997). El Análisis de la Políticas Públicas. En E. C. Rafael Bañón, *Administración Pública* (pág. 281). Madrid: Alianza Editorial.

Diagrama 1. Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Elaborado con base en el Marco Operativo de Auditoría Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, 2015.

Identificación y definición del problema público

El fin de una política es dar atención a los problemas públicos, los cuales deben de ser sucesos de interés público seleccionados por el gobierno del Estado. El gobierno no puede resolver todos los asuntos, por lo que debe aprender a seleccionar y planificar cuáles temas atenderá, cómo lo realizará y con qué medios, lo que le permitirá delimitar su alcance con viabilidad y factibilidad, a fin de diseñar una política pública cualitativa y cuantitativa que reconozca la causa real de su emisión para atender el problema público, así como la forma en que al aplicarse o no dicha política modificará el *status quo* del problema público.⁹

⁹ Salcedo, R. (2011). Sobre la Evaluación de Políticas Públicas. En R. Salcedo, *Evaluación de Políticas Públicas* (págs. 169-183). Madrid: SIGLO XXI EDITORES.

Para la identificación del problema público se deberán considerar los antecedentes de la problemática, las causas que lo ocasionan, así como las consecuencias positivas y/o negativas que se podrían derivar de la atención o la indiferencia del Gobierno para el problema público.

Incorporación del problema público a la agenda pública

La incorporación del problema público a la agenda de Gobierno consiste en establecer la solución determinada por el Estado para atender el problema identificado, ya que cuenta con los medios para ello. En la agenda pública se establece el conjunto intenciones, prioridades y proyectos que llevará a cabo el Estado.¹⁰

Los problemas públicos que se encuentran en la agenda del Gobierno, permitirá que el Estado cuente con un enfoque de prospectiva, lo cual coadyuvará a delimitar el alcance de sus actos, a fin de definir las acciones que se diseñarán para la atención del problema público.

Diseño de la Política Pública

El diseño de la política pública es el curso de acciones determinadas por el Estado de manera explícita, específica y oportuna para resolver los problemas públicos con los recursos a su alcance, con viabilidad y factibilidad, el cual se elabora con base en los elementos siguientes: 1) diseño normativo; 2) diseño institucional; 3) diseño programático; 4) diseño presupuestal; 5) diseño metodológico; 6) diseño de rendición de cuentas; y 7) diseño de evaluación.

¹⁰ Ma. Amparo Casar, C. M. (2008). Los orígenes de los estudios sobre formación de agenda y problemas públicos. En *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política* (pág. 10). CDMX: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- 1) Diseño normativo: Analiza y establece la estructura jurídica que permitirá que se opere la política pública, por lo que por medio de la norma se establecerán las responsabilidades y obligaciones que tendrán los ejecutores.
- 2) Diseño Institucional: Establece actores que forman parte de la ejecución de la política pública, a fin de delimitar acciones, atribuciones y funciones que tienen delimitadas las instituciones que darán atención al problema público, por lo que deberá de ser consistente con lo que dicta la norma, respecto de sus facultades.
- 3) Diseño programático: Se estudiará la planeación nacional, la cual es la forma en la que se ordena de manera racional y sistemática, en relación con las acciones que promueven la realidad del país, por lo que el diseño programático deberá distinguir el problema público en la planeación nacional e identificar los ejes, objetivos, estrategias, líneas de acción, programas estratégicos, programas sectoriales, metas e indicadores que estableces las instituciones para dar atención al problema.
- 4) Diseño presupuestario: “(...) Debe reflejar con claridad: ¿qué se manda?; ¿qué recursos se asignan? y ¿cómo y cuándo deberán hacerse las cosas? (...) la voluntad general de lo que queremos hacer de este país con los recursos que tenemos”¹¹ El presupuesto que se le asigne a la institución o programas presupuestarios para la atención del problema público será designada en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), por lo que se deberá analizar el asignado, el modificado, así como el ejercido, y la manera en que, como indicador, coadyuvó a la atención del problema público.

¹¹ Salcedo, R. (2013). Rendición de cuentas y fiscalización superior. En R. Salcedo, *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas* (pág. 7). CDMX: Centro de Investigación.

- 5) Diseño metodológico: Se refiere a la organización en la forma que intervendrá el responsable de ejecutar la política pública para la atención del problema. En este diseño, el ejecutor realizará una metodología que defina el problema a atender, de manera cuantitativa y cualitativa, delimitar su área de injerencia, su alcance, los procedimientos, el cómo operará, las coordinaciones institucionales para su operación, los mecanismos que utilice para beneficiar a las personas/proyectos que apoyará, el cómo se modificaría el problema con la aplicación de la política pública, así como los mecanismos en que medirá los resultados. Este diseño metodológico deberá ser consistente con el normativo, institucional, programático y presupuestal.
- 6) Diseño de rendición de cuentas: Es el proceso en que los ejecutores del gasto informan el uso de los recursos asignados mediante los documentos de rendición de cuentas que están obligados a realizar, ya que cuentan con recursos de la federación; por lo que informarán los logros alcanzados para la solución del problema, en relación con el diseño programático y presupuestal.
- 7) Diseño de evaluación: Se realizará con base en el Sistema de Evaluación de Desempeño, en el que se evalúan los resultados de la política pública en relación con la Matriz de Indicadores, a fin de verificar que el nivel de cumplimiento, resultados y el avance en las metas establecidas en el diseño programático para atender el problema.

Una vez desarrollado el proceso de planeación del diseño normativo, institucional, programático, presupuestal, metodológico, de rendición de cuentas y la evaluación, en el que se designan las responsabilidades y acciones de las dependencias o autoridades designadas para atender el problema público, así como la rendición de cuentas y evaluación de la política, se procederá a la ejecución de la política.

Ejecución de la Política Pública

En la ejecución se implementan las acciones establecidas en el diseño de la política pública, a fin de atender el problema público. Las autoridades responsables del despacho de los asuntos operarán de manera sistemática la metodología propuesta por medio de las instituciones u organizaciones a su cargo, y harán uso de los recursos presupuestarios designados, ya sean bienes o servicios que permitan la atención del problema.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es “la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante, mediante sus representantes, y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato”¹².

En la rendición de cuentas, el Gobierno deberá notificar a la población nacional, respecto del uso de los recursos asignados que le fueron otorgados para atender el problema público, de los cuales hicieron o no uso los ejecutores del gasto, se deberá analizar y reportar a la ciudadanía el avance de los logros de los objetivos y metas mediante los documentos de rendición de cuentas, los cuales pueden ser normativos de mediano plazo, operativos de corto plazo, de control y de evaluación.

Se consideran documentos normativos de mediano plazo: al Programa Nacional de Desarrollo (PND); a los Programas Sectoriales de la Institución; a los Programas estratégicos, los cuales pueden ser regionales y especiales; y a los Programas Institucionales. Los documentos operativos de corto plazo son: los programas que se emiten de manera anual, ya sean programas operativos anuales marco o de trabajo; la Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos de la Federación; los

¹² Salcedo, R. “Rendición de cuentas ...”, pág. 6.

convenios únicos de desarrollo; los contratos y convenios de concertación; y los instrumentos administrativos.

Los documentos de control son: los informes trimestrales de la situación económica y social; los informes de gabinete especializados; el informe de la comisión intersecretarial de gasto público, financiamiento y desincorporación; y los Informes de las auditorías gubernamentales. Respecto de los de evaluación, se consideran los siguientes: el Informe de Gobierno; el Informe de ejecución del Programa Nacional de Desarrollo; la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; el Informe sectorial e institucional; el Informe sobre áreas y necesidades específicas; y el Informe anual de la gestión gubernamental.

Evaluación

La evaluación es el proceso que identifica: “con la mayor claridad posible que es lo que se quiere evaluar, sus fines, propósitos, metas, así como resultados esperados, y poder hacer la mejor elección posible de los métodos, procedimientos y recursos requeridos”¹³.

La evaluación de la política pública es: “la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone el énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental”¹⁴, por lo que, con los resultados obtenidos en la rendición de cuentas, se podrá analizar, verificar y comunicar lo que está pasando en el actuar del Estado para la atención del problema público.

¹³ Cámara de Diputados. (2003). El proceso metodológico de la evaluación de las políticas públicas. Servicio de investigación y análisis, <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/5dps22.htm#:~:text=%C2%BFCu%C3%A1l%20es%20el%20objetivo%20de,m%C3%A9todos%2C%20procedimientos%20y%20recursos%20requeridos>

¹⁴ Salcedo, R. (“Sobre la Evaluación...”, pág. 23.

En esta etapa del ciclo de la política pública, se analizan los resultados de la implementación de la política pública y se apoyará en la rendición de cuentas que realizó la autoridad establecida para atender el despacho de los asuntos designados, por lo que en el proceso de evaluación se darán a conocer las decisiones que las instituciones y autoridades tomaron para atender el problema público, así como el logro de los objetivos y metas obtenidos con la toma de decisiones y acciones realizadas; este análisis permitirá evaluar a la política pública para conocer e identificar las áreas de oportunidad y con ello realizar mejoras a la política pública, o si en su caso es necesario rediseñar una nueva política para que se dé atención al problema público.

Las políticas públicas establecidas por el Estado, serán diseñadas, a fin de coadyuvar con la atención de los problemas públicos identificados por el Gobierno; se les dará seguimiento durante su ejecución, y serán evaluadas, a fin de conocer la manera en que el Estado intervino para la atención de los problemas; con ello se podrá identificar si fueron eficientes, o será necesario reevaluar el diseño para dar atención al problema público.

Para tal efecto, en el presente trabajo se realizará la evaluación de política pública migratoria mexicana, correspondiente al periodo del 2012-2018, a fin de conocer los efectos positivos o negativos para atender el problema público.

2. El problema de la Migración y los Derechos Humanos

El diseño de la política pública migratoria se compone con la definición del problema y población objetivo; diseño institucional u organizacional; diseño normativo; diseño programático; diseño presupuestal, los cuales dan forma a la experiencia de los grupos objetivo, envían mensajes implícitos sobre cuán importantes son sus problemas para el Gobierno y si su participación puede ser efectiva.

Respecto del subproceso de definición del problema público y con base en el análisis de documentos publicados a nivel nacional e internacional por organizaciones y dependencias responsables de la atención de la política migratoria, o información contenida en documentos oficiales de organismos internacionales y el Gobierno Federal de México, se identificó el problema público migratorio que motiva el establecimiento de la política pública migratoria para el periodo 2013-2018.

2.1 El reconocimiento de la migración en el ámbito internacional y en los organismos internacionales

La migración, es el 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 causas¹⁵; sin embargo, aunque el fenómeno migratorio ha sido una actividad que ha ocurrido desde la antigüedad, que se conoce desde la salida de población del continente africano, hace más de 600.000 años, aunque para esa fecha aún no existía algún tipo de derecho que salvaguardara los Derechos Humanos, ni el derecho del migrante.

¹⁵ Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migración*. Suiza: OIM, (pág. 38)

Los Derechos Humanos en la antigüedad no se encontraban estructurados y protegidos como al día de hoy. El primer acercamiento a los Derechos Humanos se dio en el año 539 a.C. en Persia, plasmados en el Cilindro de Ciro, por Ciro el Grande, en donde se instituía la libertad de los esclavos, igualdad racial y libertad religiosa. Esta nueva idea de derechos fue extendida hacia otras regiones como Roma, en donde se le denominó Ley Natural, la cual con el paso de los años se convertiría en Derecho Natural.

Para 1215, los derechos de las personas fueron reconocidos y plasmados en la Carta Magna en Inglaterra. Con la Independencia de América en 1776, se incorporó el Derecho Natural en su declaración, lo que influyó para que Francia también adoptara esos derechos en la Revolución Francesa en 1789, y esta nueva idea de Derechos Humanos trascendió a nuevos países de Europa; sin embargo, Gandhi fue el promotor en el mundo del ideal de que todos tenemos derechos.

Será hasta 1945 en la Carta Fundacional de las Naciones Unidas en donde por primera vez fue mencionado el término de Derechos Humanos, y mantuvo el concepto de que son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Para 1948 se adoptó la Declaración de los Derechos Humanos.

Aunque los Derechos Humanos y la migración son temas que van de la mano, los derechos para las personas migrantes y su reconocimiento en las organizaciones tuvieron inicio en el Derecho de Gentes, *ius gentium*, que se dio desde el siglo III a.C. en Roma, en donde si bien aún no es Derecho Internacional, “es la ciencia del derecho que se guarda entre las naciones o estados, y de las obligaciones que se corresponden”, sin dejar de lado que están regidos por el Derecho Natural, por

lo que es el Derecho de Gentes el que comienza a llenar vacíos jurídicos para los migrantes conocidos en ese entonces como “peregrinos”.

Tiempo después, Francisco de Vitoria retomará los principios para el establecimiento del Derecho Internacional moderno, con la necesidad de un *Bonum Orbis* en la Sociedad Internacional, que dará paso al derecho de emigrar, *ius peregrinandi*, y que será resguardado junto con sus Derechos Humanos por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 13 “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 el propio, y a regresar a su país.”

Aunque en la actualidad los Estados están comprometidos a resguardar los derechos de los migrantes, fue la esclavitud, la persecución, y la Segunda Guerra Mundial en 1939, lo que motivó a los individuos a migrar, incrementando la migración hacia América y Oceanía, razón por la cual surgió la necesidad de salvaguardar los derechos de las personas que se encontraban migrando.

Asimismo, aunque ya existía la Organización de las Naciones Unidas, la cual fomentaba la cooperación en asuntos específicos entre Estados, con la firma y ratificación de la Carta de Naciones Unidas, aún no se tenía cubierto el fenómeno migratorio, por lo que como consecuencia de las migraciones que incrementaron con la Segunda Guerra Mundial, en 1951 se instituyó el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME), con el objetivo de atender el desplazamiento de Europa Occidental; sin embargo, su alcance se limitaba a atender sólo a los gobiernos europeos.

Para 1989, se realizó un cambio en la PICMME para atender el fenómeno migratorio internacional, la cual se denominó Organización Internacional para las Migraciones (OIM), misma que se

convirtió en una organización enfocada únicamente al fenómeno migratorio internacional, velando así por los derechos de los migrantes a nivel internacional. La OIM está constituida por 155 países miembros, entre los cuales se encuentra México, y cuenta con 11 países observadores.

En el Artículo 1, apartado 2 de la Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones, se establece que “En el cumplimiento de sus funciones, la Organización cooperará estrechamente con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que se ocupen de migraciones, de refugiados y de recursos humanos, para entre otros aspectos facilitar la coordinación de las actividades internacionales de la materia (...)”, por lo que la OIM, a efecto de atender el fenómeno migratorio y apoyar en la mejora y seguridad de la población migrante, trabaja de manera conjunta con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), y organismos de Naciones Unidas como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), entre otras.

El fenómeno migratorio, y los Derechos Humanos del migrante, por medio de la Unidad de derecho internacional sobre migración resguarda los derechos de los migrantes que forman parte del Derecho Internacional Público. Este derecho de los migrantes es llevado a cabo por normas jurídicas que emanan de tratados que pueden ser bilaterales o multilaterales, negociaciones, y acuerdos que se realizan entre Estados, que son de carácter no vinculante, pero que toman el principio de *pacta sunt servanda*¹⁶, con el fin de restringir, regular y canalizar la autoridad del Estado en el ámbito de la migración, pues debido a la soberanía de cada Estado corresponde a cada país el tener una política migratoria para regular la entrada, salida y el tránsito de personas que se

¹⁶ (Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], 2013, p. 87)

encuentren en situación migrante, ya sea regular e irregular, pero sin dejar los compromisos de cada norma internacional del que sea parte.

En relación con lo anterior, el 10 de diciembre de 2018 se ratificó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195) en una conferencia intergubernamental sobre la migración que se llevó a cabo en Marrakech, Marruecos. El Pacto Mundial para la Migración “es el primer acuerdo intergubernamental, elaborado por Naciones Unidas, que abarca todas las dimensiones de la migración internacional, (...) pone a los migrantes en el centro (...) garantizando el respeto efectivo, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria, en todas las etapas del ciclo migratorio”.¹⁷

Hoy en día, la protección de los Derechos Humanos de las personas que migran es uno de los problemas más importantes a nivel internacional: gracias a la globalización y el hecho de que los Estados sean partícipes de estructuras centro-periferia, abren la oportunidad de que la población de países subdesarrollados tenga la intención de moverse hacia los países desarrollados en busca de mejores oportunidades económicas, políticas, sociales, entre otras; sin embargo, existe la posibilidad de que sus Derechos Humanos sean vulnerados durante su recorrido migratorio.

En los últimos años, los movimientos de flujos migratorios han sido acelerados, y tan solo para 2019 había 272 millones de migrantes internacionales, de los cuales, se estima que el 48.0% eran mujeres, y el resto hombres, lo que nos demuestra que la migración es un problema que va más allá del género.

¹⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (s.f.). *Pacto Mundial para la Migración*. ACNUDH. <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>

Si bien, uno de los motivos de la migración es la obtención de una vida con dignidad humana, lo cual lo convierte en un Derecho Humano,¹⁸ la migración no se da de manera uniforme: ya que este fenómeno migratorio responde a diversos factores, geográficos, económicos, demográficos y sociales, por lo que los motivos a diferencia de los años anteriores, la búsqueda de nuevas oportunidades y la pobreza, que sigue siendo el objetivo número uno de la Agenda 2030, son razones fuertes para la población migrante que se ve en la necesidad acelerada de migrar en busca de supervivencia, ya sea propia, o familiar; pues tan sólo para 2018 se registró un aumento de 28 millones de migrantes.

Asimismo, el número de población migrante internacional varía de acuerdo con la región: en 2019 Asia y Europa tuvieron la mayor concentración, puesto que contaba con el 61.0% de población migrante internacional (84 millones y 82 millones), seguido por América del Norte con 22.0% (casi 59 millones), a África con 10.0%, América Latina con el 10.0%, y Oceanía con tan sólo el 3.0%.

Por otro lado, el país de destino principal a nivel internacional es Estados Unidos de América, seguido por Alemania y, en tercer lugar, Arabia Saudita; sin embargo, los Estados que cuentan con el mayor número de origen de migrantes internacionales son India, México y China.

En el Informe de Migración 2020, se reportó que gran parte de los migrantes se trasladaban por motivo laborales y tan solo en 2017 los trabajadores migrantes sumaban 164 millones en el mundo, fenómeno que tienen un impacto trascendente en las economías de los países como Estados Unidos, Emiratos Árabes Unidos, China, México, etc., que cuentan con trabajadores migrantes que producen remesas, ya sea en origen o en destino, pero que al final forman parte de su economía.

¹⁸ Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.

Es de suma importancia conocer el fenómeno migratorio que por diversas razones se ven en la necesidad de abandonar su país de origen y migrar hacia otro Estado de forma regular o irregular, y su reconocimiento en los organismos internacionales que promueven la protección del migrante en los países miembros. Con las organizaciones se logra apoyar, y llevar un control de información con mayor cobertura a nivel internacional; asimismo, se generan mejores relaciones entre en los Estados, así como una cooperación internacional para atender y regular el fenómeno migratorio como parte de la agenda internacional, se tiene mayor alcance para la protección a los Derechos Humanos de los migrantes regulares, y visibiliza la vulnerabilidad de los derechos de irregulares.

2.2 Vulneración de los Derechos Humanos de los migrantes durante su proceso migratorio

Los Derechos Humanos son universales, inalienables, irrenunciables, indivisibles, independientes, interrelacionados y, se encuentran protegidos por diversas organizaciones internacionales, bloques regionales y Estados que, por medio de la cooperación internacional, mediante acuerdos, tratados, declaraciones, pactos, etc., mismos que la mayoría de Estados ratifica, por lo que tiene la responsabilidad de resguardarlos, y por ello, muchos de los Estados los incorporan a su Constitución y normas internas como muestra de su compromiso internacional, esto con la finalidad de llevar un mejor control y aplicación.

Los Derechos Humanos son fundamentales para el fenómeno migratorio, y es responsabilidad de los Estados garantizar su cumplimiento para la población migrante. En la actualidad, la sociedad internacional es víctima de aumento de violencia, delincuencia e injusticia: “las tensiones geopolíticas cada vez más profundas transforman las relaciones internacionales”¹⁹, y esto hace que

¹⁹ Muggah y Goldin, 2019.

haya un aumento en las violaciones de los Derechos Humanos en países como Bangladesh, Myanmar, Sudáfrica y en ciertas regiones específicas como Centroamérica, y América Latina.

Este aumento de violencia e inestabilidad mundial genera mayor incertidumbre y vulnerabilidad a las personas que se encuentran en medio de un proceso migratorio, ya sea que lo hagan de forma regular o irregular, ya que los migrantes se convierten en población vulnerable a la violación de sus Derechos Humanos desde el momento en que salen de su país de origen con la finalidad de poder incorporarse a otro país ajeno en donde pueden llegar a ser víctimas de discriminación, violencia, racismo, xenofobia, o múltiples delitos, y es por ello que los países deben mantener su compromiso para salvaguardar sus derechos mientras se encuentre dentro de su territorio durante su proceso migratorio.

El proceso migratorio está constituido por las etapas siguientes:

- a) Emigración, consiste en el movimiento o salida que realiza una persona desde el país de nacionalidad o de residencia habitual hacia otro país.
- b) Tránsito, se entiende la estancia temporal de los migrantes en uno o varios países, con objeto de llegar a otro destino definitivo.
- c) Ingreso al país de destino, ocurre cuando la (s) persona(s) logra(n) ingresar al país extranjero, el cual era su país de destino, sin importar si lo hacen de manera regular o irregular.
- d) Permanencia, sucede cuando la persona vive como migrante en el país extranjero, lo cual lo puede hacer tanto de manera regular o irregular.
- e) Retorno, es el acto o proceso de regreso al país de origen, lo cual dependiendo de su situación puede llegar a ser de manera voluntaria, asistida y con reintegración, o bien, de manera forzada, esta devolución puede ser también llamada deportación.

Durante los procesos migratorios la garantía a la protección de los Derechos Humanos del migrante se vuelve más vulnerable y, en el caso de la migración irregular, el riesgo a la violación de sus derechos aumenta de manera significativa. La migración clandestina lleva a la falta de documentación del migrante, y como consecuencia hace que exista en primera instancia, falta en el conocimiento de cifras exactas de personas que se encuentran en esta situación a nivel internacional, por lo que se dificulta brindarles ayuda para la protección de sus derechos, y es por eso que la violación a sus Derechos Humanos durante alguna etapa o todo su proceso migratorio pasan desapercibidas.

En el caso de los migrantes irregulares, es el miedo a ser deportados o al tener que enfrentarse a las autoridades de los países en donde transitan de forma ilegal, lo que los hace no poder reportar los casos de abuso o violación de sus Derechos Humanos. En estos casos el temor a tener que relacionarse con servicios públicos hace que permitan la explotación laboral o un trabajo que no sea seguro o legal, en donde trabajan por un salario bajo, o que permitan sobrepasar cualquiera de sus derechos.

En la etapa de emigración, la mayoría de migrantes irregulares de regiones como África Oriental, África Meridional, África Occidental, África Central, Asia Sudoriental y Asia Meridional, tanto en la migración que se realiza de manera interna, en países como Camboya, la República Popular de Laos y en la que busca trasladarse a países de europeos, los migrantes irregulares al no contar con la documentación requerida para el correcto ingreso al otro Estado, recurren a los servicios de traficantes para que puedan llegar al destino requerido, tan sólo en la ruta del Mediterráneo el 80.0% de recorridos de África con destino a Europa requieren de ese tipo de servicios²⁰, lo que

²⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2015. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015*. Ginebra: OIM. (pág. 9).

hace que durante su primera etapa ya se encuentren en riesgo de que sus Derechos Humanos sean vulnerados, ya que pueden ser víctimas de trata de personas; la OIM informó que en Asia durante el tráfico de migrantes, el 46.0% de personas son víctimas de trata de personas²¹, actos de violencia, la cual puede ser violencia sexual, extorsión, explotación sexual, entre otros.

América, también es considerado una zona de riesgo para los migrantes irregulares al enfrentarse la violación a sus Derechos Humanos desde la etapa de emigración. Las Oficinas de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, clasifican a América del Sur como una de las regiones con mayor desigualdad, y como consecuencia con mayor violencia. Además, en Centroamérica, los países del Triángulo del Norte que cuentan con altos niveles de pobreza en su población total, Guatemala con un 51.0%, Honduras con el 60.0% y el 37.8% en el Salvador, la búsqueda del sueño americano al buscar movilizarse hacia EE.UU. motiva a los migrantes a salir de sus Estados en busca de mejores oportunidades, aun conociendo el riesgo o carencia que llegarán a pasar por otros Estados que se encuentran en menor o mayor pobreza e inseguridad.

Durante el tránsito, además de los tipos de violación de Derechos Humanos de la emigración, la violación a los derechos de los migrantes irregulares incrementa: llegan a carecer de protección jurídica del Estado en el que se encuentren al no contar con la documentación necesaria para su acceso de forma regulada, ya que muchos países son muy rigurosos para la obtención de visas, lo que se vuelve un impedimento para que puedan obtener ayuda.²² Aunque las organizaciones y los Estados han logrado mantener una cooperación en temas migratorios, aún existen países en donde

²¹ Organización Internacional para las Migraciones. *“Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020”*, pág. 81.

²² Organización de Naciones Unidas (ONU), Asamblea General. (1948a). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. (217 [III] A). Paris.

la migración irregular se penaliza, por lo que los migrantes no pueden recurrir a las autoridades en caso de alguna violación a sus derechos.

Asimismo, en esta etapa, y durante el retorno al país de origen, los migrantes también pueden llegar a carecer de atenciones médicas, lo que ocasiona daños a la salud, que es un Derecho Humano y se encuentra establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 25: “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; (...)”, y también se encuentra protegido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 12: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (...).”²³

Las condiciones del recorrido migratorio pueden ocasionar que la salud del migrante se deteriore: las rutas son peligrosas o no seguras, por lo que las repercusiones a la salud pueden ser consecuencia de clima, creando infecciones respiratorias o enfermedades físicas, que pueden ser desde primer nivel, hasta la necesidad de alguna intervención médica, lo que si no es atendido lo puede llevar a la pérdida de la vida misma; además, la necesidad del servicio de salud muchas veces es consecuencia de algún tipo de violencia o accidente. Además, existe la necesidad de atender enfermedades mentales que de igual manera pueden ser consecuencia de alguna situación de violencia, o experiencias traumáticas durante su proceso migratorio.

²³ ONU, Asamblea General. (1948b). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. (217 [III] A). Paris.

La falta de dinero, como consecuencia de la falta de trabajo para los migrantes, hace que tengan poca o ninguna oportunidad de pagar servicios de salud, y los que se encuentren a su disposición, en la mayoría de veces carecen de eficacia o de medios necesarios para su atención.

La necesidad y el derecho a una vida adecuada es un derecho que se encuentra en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y también está instituido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...).”²⁴

La realidad es que, durante el proceso migratorio, las condiciones de vida que van teniendo los migrantes son inadecuadas, debido a que por su condición no cuentan con alojamiento fijo y seguro, por lo que tienen que buscar opciones inseguras para poder resguardarse, y no cuentan con alojamiento, vida digna, ni con una fuente de alimentos adecuada, carecen de medidas básicas de higiene, y quedan expuestos a la inseguridad del Estado en donde se encuentren.

Durante el tránsito y el ingreso al país de destino, “los migrantes irregulares suelen sufrir abusos a causa de la corrupción”²⁵, eso se da desde la contratación del servicio de tráfico para que pueda llevarlos por las rutas, y por parte de las autoridades de los Estados que se prestan al brindar acceso a los migrantes irregulares que no cuentan con documentación.

²⁴ ONU, Asamblea General. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (2200A [XXI]). Nueva York.

²⁵ ONU, Alto Comisionado de las Naciones Unidas “Situación de los Migrantes en tránsito”, A/HRC/31/35 (24 de febrero de 2016).

En el tránsito, el ingreso al país destino y durante la permanencia, existe un alto grado de discriminación hacia los migrantes, que va contra el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en donde hace referencia a que: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.”²⁶

La xenofobia, discriminación y exclusión social, son temas de interés no sólo para los Estados y las organizaciones, sino para las poblaciones, por lo que se vuelve de interés público, lo que puede llegar a poner a los migrantes en situaciones no gratas, pues se comienzan a crear prejuicios por medios de comunicación, u opiniones de personas con mayor audiencia, y mucho dependerá de las opiniones dadas si la población mantiene una imagen positiva o negativa.

Algunos países perciben a los migrantes como una amenaza o riesgo para su seguridad nacional, lo cual implica poner en riesgo la seguridad de sus nacionales, su estabilidad económica y sus valores; un ejemplo de esto es la actitud de Donald Trump ante los migrantes que entran por la frontera norte de México, y con ello, demuestra que la postura de un Jefe de Estado o figura pública puede mover a las masas a generar acciones de racismo hacia los migrantes, incluyendo la xenofobia.

Aunque los Estados y las organizaciones internacionales trabajan para una mejor inclusión y cohesión social, con la creación de pactos, tratados y acuerdos sobre Derechos Humanos, la ONU considera que la discriminación en diversas ocasiones llega a ser reforzada por las políticas migratorias que imponen los países, debido que al instituir leyes para poder regular el fenómeno migratorio, comienzan a criminalizar la migración irregular, por lo que es necesario reforzar la

²⁶ ONU, Asamblea General. (1948c). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. (217 [III] A). Paris.

protección de este derecho para los migrantes, para una mejor inclusión y cohesión social, que mantenga lazos de solidaridad, respeto y tolerancia.

2.3 Comité Internacional de Derechos Humanos

Los Derechos Humanos a nivel internacional, son protegidos por diversas organizaciones internacionales, regionales y por los Estados que se comprometen a resguardar los derechos de sus nacionales y los que no son parte de su país por medio de la ratificación de Tratados, Acuerdos, Pactos, entre otros.

La organización de Naciones Unidas, promueve la protección de los Derechos Humanos por medio de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) la que proporciona asistencia en forma de competencias técnicas y fomento de capacidad para apoyar la aplicación sobre el terreno de las normas internacionales de Derechos Humanos, por lo que la ACNUDH no sólo da cobertura a los Estados, sino al individuo por medio de las oficinas regionales y nacionales, siendo así la autoridad mundial en temas de Derechos Humanos.²⁷

La OACDH forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y la dirige el Alto Comisionado para los Derechos Humanos,²⁸ que se encarga de promover, proteger, supervisar la aplicación de los Derechos Humanos con la ayuda de los diferentes gobiernos y organizaciones internacionales, para resguardar el derecho internacional sobre Derechos Humanos y, con la ayuda del organismo intergubernamental, que es el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que tiene la

²⁷ Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2008). *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos*. París: ACNUDH. (pág. 3) https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/OHCHR_Handbook_SP.pdf

²⁸ Alto Comisionado para los Derechos Humanos. "Trabajando con el Programa...", pág. 1.

responsabilidad de promover, proteger y emitir recomendaciones para un mejor resguardo de los Derechos Humanos en los Estados.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, da apoyo a los mecanismos de supervisión de las Naciones Unidas, los cuales se dividen en dos: 1) Los cinco órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas, donde emana el Consejo de Derechos Humanos; y 2) Los nueve órganos de Tratados de Derechos Humanos, que tienen la función de vigilar la aplicación de los tratados en la materia.

Tabla 1. Los Órganos de Derechos Humanos

LOS ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS	
Con base en tratados	
1.	Comité de Derechos Humanos
2.	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3.	Comité para la eliminación de la Discriminación de la Mujer
4.	Comité contra la Tortura
5.	Comité de los Derechos de los Niños
6.	Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
7.	Comité sobre los derechos sobre las personas con discapacidad
8.	Comité contra las desapariciones forzadas
Con base en la Carta de Naciones Unidas	
1.	Consejo de Derechos Humanos
2.	Examen periódico universal
3.	Comisión de Derechos Humanos
4.	Procedimientos especiales de la Comisión de DD.HH.
5.	Procedimiento de reclamación del Consejo de DD.HH.

Fuente: Elaborado con base en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en <https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/index.htm> .

Los órganos de la ACNUDH que son establecidos por medio de tratados, responden a la necesidad de supervisar su aplicación a nivel nacional de cada Estado parte, por lo que los países presentan informes periódicamente para un mejor control; un ejemplo es el Comité de Derechos Humanos es un órgano compuesto por expertos independientes que son elegidos de acuerdo a la Parte IV del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales tienen la función de supervisar que los Estados parte, en los que se incluye México, cumplan y apliquen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que entró en vigor en 1976 con el propósito de fortalecer los derechos

mencionados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, lo cual se ve reforzado en la Parte III del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, misma que es considerada por el Alto comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos (ACNUDH) como el corazón del Pacto.²⁹

El ACNUDH, trabaja para protección de los Derechos Humanos de los migrantes sin importar si son o no regulares: ya que reconoce la grande vulnerabilidad y el alto riesgo a la violación de sus derechos que tienen durante todo su proceso migratorio, por lo que esta organización promueve diversas herramientas para su protección, como los *Principios y directrices recomendados sobre los Derechos Humanos en las fronteras internacionales*, donde destacan tres principios para los Estados y para sus fronteras: 1) la primacía de los Derechos Humanos; 2) la no discriminación, y 3) la asistencia y protección hacia los daños.³⁰

Asimismo, este órgano se encarga de promover los Derechos Humanos y de colaborar con investigaciones para mantener a nivel internacional mejores estrategias y políticas migratorias a partir de las necesidades que el fenómeno migratorio exija, lo cual se ve reflejado en las múltiples investigaciones, estudios e informes que realizan, dando así una mejor orientación política para que los Estados puedan tomar sus respectivas medidas y con ello hacer más conciencia sobre el tema migratorio a nivel internacional y la necesidad de responder a los 272 millones de migrantes internacionales que se encuentran en procesos migratorios hoy en día.

²⁹ Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2005). *Civil and Political Rights: The Human Rights Committee*. Ginebra: ACNUDH. (págs. 3, 31)

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15rev.1en.pdf>

³⁰ Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2018). *Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales*. Ginebra: ACNUDH. (pág. 7)

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf

A nivel regional, la Organización de Estados Americanos (OEA), mantiene su compromiso sobre la protección y salvaguarda de los Derechos Humanos en las Américas, que se encuentra formalizado en la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, en su artículo 3, apartado L, donde se establece que “Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.”³¹

Asimismo, en la Carta de la OEA se instituye la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su artículo 53, y es en el Capítulo XV La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 106, donde se establece que: “habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Una convención interamericana sobre Derechos Humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.”³²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue instituida por la OEA en 1959, tiene la función de promover y proteger los Derechos Humanos a nivel regional en los países miembros de la organización, y cuenta con tres directrices para su desempeño:

1. El Sistema de Petición Individual;
2. el monitoreo de la situación de los Derechos Humanos en los Estados Miembros y,
3. la atención a líneas temáticas prioritarias.

Las CIDH realiza investigaciones, de manera general y específica para cada miembro; además, hace visitas a los países y con ello genera informes o recomendaciones para una mejor protección

³¹ Organización de los Estados Americanos (OEA) (1948). *Carta de la Organización de Estados Americanos*. Bogotá: OEA. (pág. 5)

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp

³² Organización de los Estados Americanos, “*Carta de la Organización...*”, pág. 27.

a los DD.HH.; promueve también, el conocimiento no sólo para los Estados, sino para la sociedad civil, a fin de hacer más consciente la necesidad del respeto y protección de los Derechos Humanos por medio de las conferencias, seminarios, reuniones.

Asimismo, la CIDH presenta ante la Corte Interamericana casos de violación a estos derechos, o pide opiniones consultivas, lo cual queda dispuesto en la Convención Americana en su artículo 64, en donde establece: “1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte o de otros tratados concernientes a la protección de los Derechos Humanos en los Estados Americanos (...) 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.”³³

Además, la OEA, tiene un Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos que inició en Bogotá en 1948 con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que van relacionadas directamente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instituidos por la ONU, y que son los pilares para el régimen universal de DD.HH.

La CIDH además cuenta con el Plan Estratégico 2017-2021, que está constituido por cinco objetivos:

1. “(...) Contribuir al desarrollo de una justicia interamericana más objetiva y accesible, con el fin de superar las prácticas de impunidad en la región y lograr la reparación integral de

³³ Organización de los Estados Americanos (OEA) (1969). *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*. San José: OEA. (pág. 20)

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

las víctimas a través de medidas decisivas para el fortalecimiento del sistema de peticiones y casos, soluciones amistosas y medidas cautelares. (...)

2. (...) Tener incidencia en medidas preventivas y en los factores que dan lugar a las violaciones de Derechos Humanos a partir del uso articulado de mecanismo y funciones de la CIDH para una mejor capacidad de monitoreo y coordinación de respuestas relevantes, oportunas y adecuadas. (...)
3. (...) Promover la democracia, la dignidad humana, la igualdad, la justicia y las libertades fundamentales a partir de una contribución activa para el fortalecimiento de la institucionalidad y políticas públicas con enfoque a Derechos Humanos en los Estados acorde a normas y estándares interamericanos y de la construcción de capacidades de actuación de las organizaciones y redes actorales sociales y académicos en la defensa de Derechos Humanos. (...)
4. (...) Impulsar la universalización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de iniciativas coordinadas con la CorteIDH, y con otros organismos y mecanismos internacionales, regionales y subregionales de Derechos Humanos. (...)
5. (...) Garantizar los recursos humanos, infraestructura, tecnología y presupuesto necesarios para el pleno cumplimiento del mandato y funciones de la CIDH a partir de una gestión institucional por resultados para un desarrollo institucional eficiente, efectivo y medible. (...).³⁴

Estos cinco objetivos generan 21 programas de trabajo, todos con la finalidad de salvaguardar los DD.HH., y opera de manera subregional, nacional y local. Además, en este plan se da un enfoque

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Plan estratégico 2017-2021*. CIDH. (págs. 44 y 45) <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/PlanEstrategico2017/docs/PlanEstrategico-2017-2021.pdf>

con mayor cobertura en temas multidimensionales, como democracia, igualdad, justicia, dignidad humana, temas en los que destaca la mujer y los Derechos de los Migrantes que se da en la región americana, con ello proteger a las personas que migran de manera voluntaria o forzada, sin importar el lugar en donde se encuentren, protegiendo a las poblaciones migrantes de cualquier tipo de violencia, con la ayuda de diversas leyes que protejan sus derechos, trabajando así de la mano con la Agenda 2030.

Además, la CIDH tiene la tarea de promover la institución y la promoción de diseño de políticas públicas con compromiso al respeto y salvaguarda de los Derechos Humanos de los migrantes en los países que son parte de la organización para una mayor cooperación en la protección de sus derechos; a su vez monitorear y evalúa los sucesos ocurridos en los Estados por medio de informes a fin de tener un mayor control y regulación de los Derechos Humanos a nivel regional.

2.4 La Igualdad de género y Derechos Humanos en los procesos migratorios

En la actualidad, el papel de la mujer ha ido evolucionando a nivel internacional con el propósito de darles más voz a las mujeres por medio de leyes, normas y políticas internacionales generadas por organizaciones y gobiernos que tiene como meta el brindar mayor cobertura a los derechos, generando mayor interacción, participación de la mujer en la sociedad y equidad de género en el mundo. La ONU precisa que el papel de la mujer es indispensable para la paz internacional: ya representa la mitad de la población mundial y, por ese motivo, en ellas se encuentra la mitad del potencial mundial;³⁵ además, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano

³⁵ Naciones Unidas (25 de noviembre de 2022). *Desafíos globales. Igualdad de Género*. <https://www.un.org/es/global-issues/gender-equality#:~:text=Las%20mujeres%20y%20las%20ni%C3%B1as,de%20desarrollarse%20de%20forma%20sostenible.>

(PNUD) en su informe de 2019, considera que la desigualdad de género es un obstáculo para el desarrollo humano.³⁶

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), define igualdad de género como: “la existencia de una igualdad de oportunidades y de derechos entre las mujeres y los hombres en las esferas privada y pública que les brinde y garantice la posibilidad de realizar la vida que deseen”, que es necesaria para poder tener una sociedad internacional con paz, por lo que se busca promover, regular y proteger alrededor del mundo con ayuda de las diferentes organizaciones internacionales y Estados.

Aunque a nivel internacional existen normas jurídicas y diversos Estados están a favor de la protección de la mujer, se ha generado un gran avance para una mayor igualdad de género, como la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la participación de la mujer en la política, que se encarga de “Promover la conciencia y el reconocimiento de la importancia de la participación de la mujer en el proceso político a nivel comunitario, local, nacional e internacional (...)”³⁷, además de proteger sus derechos o violaciones dentro de la esfera política.

También se instituyó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que entró en vigor en 1981, y define la discriminación en su artículo 1 como “(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los Derechos Humanos y las

³⁶ Naciones Unidas, Oficina del Informe sobre el Desarrollo Humano “Informe sobre Desarrollo Humano, 2019”, p. 14 (18 de febrero de 2020), disponible en: https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf

³⁷ Naciones Unidas (2011). *Reglas y normas. Mundiales* Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/global-norms-and-standards>

libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

Aunque hay normas internacionales y nacionales sobre igualdad de género o protección a sus derechos, aún hay regiones y países que, por cuestiones culturales o creencias religiosas, imponen a las mujeres barreras que les impiden alcanzar una igualdad con los hombres y con ello se les imposibilita el poder de empoderarse o mantener sus derechos que por naturaleza les corresponden; por ello, la Agenda 2030, en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS), en su quinto objetivo tiene como meta: “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”; por lo que diferentes países trabajarán para lograr erradicar la discriminación hacia la mujer, la explotación sexual, la trata de mujeres, el matrimonio infantil, la violencia física, sexual y de cualquier tipo, para contribuir al empoderamiento de la mujer y a la protección de sus derechos, para así mantener una sociedad más sana, lo cual se logrará por medio de políticas que se instituyan a favor de los derechos de las mujeres.

Los Derechos Humanos de la mujer son piedra angular en el derecho internacional y se estipula en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, estableciendo: “la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”,³⁸ por lo que los Estados tienen la responsabilidad de generar normas que hagan posible su salvaguarda; además, existen diferentes organizaciones internacionales como ONU Mujeres, instituida en 2010 por la Asamblea General de Naciones Unidas, que tiene como función ser la defensora a nivel internacional de mujeres y niñas; también apoyan a organismos intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, para así instituir normas y políticas de alcance mundial,³⁹ como la Declaración y

³⁸ Organización de Naciones Unidas. (s. f.). *Preámbulo | Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/preamble>

³⁹ ONU Mujeres. (s. f.). *Acerca de ONU Mujeres*. <https://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women>

Plataforma de Acción de Beijing que se encarga de promover la igualdad, desarrollo y paz para las mujeres del mundo.⁴⁰

En el Informe de ONU Mujeres sobre Familias en un Mundo Cambiante, se comunicó sobre el avance que se ha tenido en diferentes temas de la mujer, por ejemplo la planificación familiar, la salud, la oportunidad e ingreso por trabajo digno, tema primordial en los derechos de la mujer, ya que en diversos Estados el papel de la mujer se ve limitado solamente al hogar y la maternidad, generando una dependencia a los ingresos que el hombre le brinde y en casos donde la mujer busca una remuneración por un trabajo que no se asocie al hogar puede generar violencia justificándose en el papel cultural de la masculinidad en la economía familiar como proveedor por lo que creen que estarían desafiando los roles de poder ya estipulados por su cultura; sin embargo, existe la necesidad de que las mujeres por cuenta propia puedan obtener ingresos, lo que generaría mayor igualdad en la pareja o familia, y se ha generado mayor participación laboral de la mujer en países como Bangladesh, lo que antes no era permitido, aunque muchas veces la participación de la mujer se ve menguada al contraer matrimonio lo cual pasa en regiones como América Latina, Oceanía, Asia Central y Meridional.

Se sigue trabajando para eliminar la desigualdad y violación a los Derechos Humanos a la mujer, que se define en la Declaración sobre la eliminación de violencia hacia la mujer, en el artículo 1, como: “(...) todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en

⁴⁰ Organización de Naciones Unidas (ONU). (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Beijing: ONU. (pág. 2) <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

la vida pública como en la vida privada”.⁴¹ Se calcula que una de cada cinco mujeres ha sido víctima de violencia física o sexual en los últimos 12 meses, lo cual es preocupante para la comunidad internacional.

La igualdad de género y la protección de los Derechos Humanos de la mujer son esenciales durante los procesos migratorios: a nivel internacional en diversas circunstancias u ocasiones es víctima de desigualdad de género y se aumenta el riesgo de violación de sus derechos o desigualdades, por lo que se incrementan de mayor manera cuando se realiza el proceso migratorio de manera irregular.

En 2019, a nivel internacional se hizo necesaria la intervención de regulaciones, protección a los derechos de la mujer y mayor igualdad de género; se identificó que en ese año el 48.0% de los migrante internacionales fueron mujeres,⁴² entre 24 y 30 años, identificando que la mayoría de ellas salen de su país de origen en busca de mejores oportunidades en el extranjero, realizando los procesos migratorios no sólo en compañía de su familia, sino migrando también individualmente por necesidades de seguridad, educativas o económicas, para entonces encontrar mejores oportunidades laborales: la OIM informó que 42.0% de los trabajadores migrantes son mujeres, lo cual equivale a 68 millones, mostrando un aumento de la participación femenina en el fenómeno migratorio.

Dentro de los procesos migratorios, las mujeres migrantes sufren diversas violaciones a sus derechos ya que se exponen durante su tránsito en rutas no reguladas, teniendo el riesgo de ser víctimas de abusos sexuales, trata de personas, violencia psicológica, física o sexual, desigualdad, racismo, entre otros. Durante 2016-2017 la OIM registró 40.190 casos nuevos en la Base de Datos

⁴¹ Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) (s. f.). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>

⁴² Organización Internacional para las Migraciones, “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020”, pág. 12.

Colaborativa sobre la Trata de Personas, de los cuales el 54.0% fueron mujeres adultas y el 20.0% niñas; América es la región en donde más casos se encontraron. Se informó que el 30% de las víctimas de trata de personas tienen como fin el trabajo forzado, el 47.0% explotación sexual en países como Malasia, Tailandia, Irlanda,⁴³ y el resto sufren otro tipo de explotación.

Como consecuencia, las organizaciones cuyo ámbito de competencia es la protección de migrantes, como la OIM; las que se encargan de una mayor igualdad de género, ONU Mujeres; y las enfocadas a los temas de Derechos Humanos como la ACNUDH, CIDH, buscan darle mayor cobertura a la igualdad de género y mayor inclusión en la sociedad, creando acuerdos internacionales que comprometan a los Estados; un ejemplo es el Pacto Mundial para una migración segura, regular y ordenada (PMM), para así crear mejores oportunidades para las mujeres migrantes sin importar su condición migratoria, como integración al mercado laboral en trabajos más allá de los sectores de servicios, ya que el 74.0% de migrantes laboran en tareas domésticas que se les designan solo por su situación migratoria y con bajos salarios. Además, buscando disminuir las violaciones a sus derechos durante su recorrido migratorio en situaciones sanitarias, de salud física y mental, violación, abusos, maltratos psicológicos, físicos, verbales, emocionales y explotación.

En México, el papel de la mujer migrante de forma irregular aumentó a un 30.5% en 2017 con 296.8 mil y, aunque existe una Ley de Migración para la protección de los migrantes se le destina específicamente al Instituto Nacionales de las Mujeres, en su artículo 30, apartado I: “Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática, así como la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado

⁴³ Organización Internacional para las Migraciones, “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020”, pág. 52-53, 81, 101.

Mexicano.” Y en el apartado III “Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los Derechos Humanos de las migrantes, (...)”, aún existen carencias respecto a cumplimiento y salvaguarda de sus derechos.

La migración de forma irregular hace aún más vulnerable a la mujer dentro del fenómeno migratorio, pues el acceder al país sin documentación son expuestas a violaciones de sus derechos.

La Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) informa que gran parte de la vulnerabilidad proviene de su misma situación de irregularidad migratoria; como informó el EMIF Sur, el 83.0% de población migrante proveniente de El Salvador y el 33.3% de migrantes provenientes de Honduras, usan coyotes para lograr el cruce de la frontera de México-Estados Unidos, lo cual es peligroso para la mujer, por lo que aumentan los riesgos de violencia de género y discriminación, agregándose a los riesgos de extorsión, violencia, agresiones y otros que caracterizan el tránsito migratorio en condiciones de alta precariedad y vulnerabilidad⁴⁴; se estima que 6 de cada 10 mujeres migrantes han sido violadas durante su tránsito por México, como consecuencia de que son espacios no seguros en donde abunda el crimen organizado. En México, la política pública migratoria no solo debe estar orientada a una migración regulada, sino que debe tener perspectiva de igualdad de género y salvaguarda de los Derechos Humanos.

2.5 El problema de la migración en México

La globalización y la necesidad de mejorar la calidad de vida del individuo han ido acelerando la decisión de miles de personas de migrar hacia distintas partes del mundo, desde niños, mujeres y hombres; aunque muchas veces la migración puede ser de forma voluntaria, existen otros casos en

⁴⁴ Canales Cerón, A. I., Fuentes, J. A., & De León Escribano, C. R. (2019). Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. CEPAL, FAO. (pág. 58)
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf

donde este movimiento es forzado; además de que la experiencia del proceso migratorio dependerá mucho de si se hace formar regular o irregular, por lo que diferentes organizaciones y Estados instituyen diferentes políticas migratorias para poder proteger de los riesgos que conlleva el fenómeno migratorio a los 272 millones de migrantes que se encuentran a nivel mundial, de acuerdo con los datos emitidos por la OIM en su Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2020.

La migración no es un evento que se dé de manera general o uniforme en los distintos países, sino que varía de acuerdo a la región, a las situaciones políticas, económicas, sociales y demográficas. Existen distintos corredores migratorios, los cuales cumplen la función de “transferir el stock de migrantes de un país de origen hacia un país de destino”⁴⁵, en donde los principales corredores, según la OIM en su informe sobre Migración 2020, movilizan migrantes desde países en desarrollo o países menos adelantados hacia países desarrollados o con economías más grandes.⁴⁶

México, toma relevancia en el tema de migración al formar parte de uno de los corredores migratorios más importantes en el mundo: tan sólo en 2015 el corredor México-Estados Unidos era considerado el más importante a nivel mundial, por donde transitaban alrededor de 12.1 millones de migrantes, y para 2019 la OIM lo catalogó como el primero entre los países de Norte América. Además, el Estado mexicano también cuenta con una frontera sur, misma que es parte del corredor migratorio Sur-Norte en donde han logrado ingresar más de 150.000 migrantes de forma irregular y, para finales de 2019, principios de 2020 han logrado ingresar las caravanas migrantes centroamericanas.

⁴⁵ Secretaría de Gobernación (SEGOB), (2018). *Panorama Migratorio: Migración internacional: tendencias mundiales y dimensiones del fenómeno en México*. SEGOB: CDMX. (pág. 6)
<http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/PM01.pdf>

⁴⁶ Organización Internacional para las Migraciones, “*Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*”, pág. 3.

Es necesario reconocer el papel que México juega en la migración, al ser un país de origen, tránsito y destino, por lo que el Estado mexicano por medio de la diplomacia se ha comprometido con organizaciones internacionales y Estados, con tratados, acuerdos, pactos y normas internacionales multilaterales para la protección de los migrantes. Asimismo, México se mantiene en cooperación no sólo internacional, sino también regional al mantener responsabilidad en las normas jurídicas de las que es parte, manteniendo buenas relaciones con los Estados y creando una responsabilidad compartida para el fenómeno migratorio, en donde promueve la no discriminación, inclusión, el goce y salvaguarda de los Derechos Humanos desde sus normas jurídicas nacionales sin importar su situación migratoria.

México como país de origen se sitúa en el segundo lugar a nivel internacional de países de origen de migrantes: cuenta con 11,8 millones⁴⁷ de personas que residen en el extranjero en 2019, lo cual ha generado que tome el segundo lugar como el país con mayor número de remesas con destino a México, con 35,66 miles de millones de dólares corrientes de Estados Unidos para 2018, y ocupa el segundo lugar, después de la India, en migrantes que nacieron en el extranjero.

El Estado mexicano al tener como vecino del norte a los Estados Unidos de Norte América, país es que conocido como un punto de atracción a los migrantes a nivel internacional, se vuelve un sitio de tránsito para todos aquellos que tienen como objetivo llegar a Estados Unidos, en donde llegan alrededor de 50,7 millones de migrantes internacionales para cumplir el ya conocido “sueño americano”, se ese número de migrantes, se ha identificado que aunque son personas de diferentes regiones del mundo, en su mayoría son de América Latina y Centroamérica. Asimismo, la OIM comunicó que el 90.0% de migrantes centroamericanos que vivían en EE.UU., transitan por México como parte del recorrido para llegar a la frontera con EE.UU. como destino, por lo que es

⁴⁷ Organización Internacional para las Migraciones, “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020”, pág. 3.

fundamental la política migratoria mexicana para la protección de migrantes durante su proceso migratorio.

Aunque la mayoría de migrantes tienen como objetivo llegar a la frontera norte y poder acceder a Estados Unidos a fin de residir, en diversos casos la entrada hacia ese país les es negada: ya que muchos de los migrantes carecen de la documentación necesaria por lo que lo hacen de manera irregular, y como consecuencia, México se convierte en un país de destino de los migrantes internacionales, aunque existen otros que desde un principio tienen como destino a México, ya sea porque en diversos casos cuenta con mejores condiciones que su país de origen.

Es necesario conocer a fondo la problemática que el fenómeno migratorio mantiene en México, pues en distintas ocasiones los derechos de los migrantes son violentados durante alguna etapa de su proceso migratorio, y aunque no debe normalizarse o aceptarse la violación de los derechos, mucho tiene que ver con la manera en que logran ingresar a territorio mexicano, aunque existen normas jurídicas para la salvaguarda de sus derechos, como la Ley de Migración que se instituyó en 2011 durante el sexenio de Felipe Calderón con el propósito de poder tener una mejor regulación con un marco institucional con la fundación del Instituto Nacional de Migración, la mayoría de migrantes que ingresan de manera irregular no son conscientes de la garantía de ser acreedores a la protección a sus derechos sin importar su situación migratoria.

Aunque no se pueden precisar el número exacto de migrantes irregulares que hay en México, en el PND 2013-2018 se estimaba que cada año lograban ingresar alrededor de 140,000 extranjeros; además, para 2017, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) informó que hubo un aumento de

migrantes irregulares siendo ahora alrededor de 296.8 mil⁴⁸; además, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), destacó el hecho de que 9 de 10 migrantes que logran ingresar de manera irregular a México, son provenientes de la región Centroamericana, principalmente de la región del Triángulo del Norte (Honduras, Guatemala, y El Salvador).

Dentro de la migración regular, pero sobre todo irregular que ingresa al país se encuentran personas de todas las edades, y dentro de esa población migrante existen sectores que debido a sus diferentes cualidades se consideran más vulnerables, como los niños, mujeres, adultos mayores y comunidad LGBTIQ, por lo que México tiene un reto para salvaguardar los Derechos Humanos que se encuentran en riesgo al encontrarse dentro del territorio mexicano y aún más para los migrantes que se encuentran sin documentación durante su proceso migratorio.

A nivel nacional, los Derechos Humanos son protegidos por la Constitución Mexicana, en su artículo 1 y, por el artículo 102 apartado B, en donde instituye que: “(...) El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos (...)”. La CNDH tiene como meta “la defensa, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Mexicana, los tratados internacionales y las leyes.”⁴⁹

La CNDH funciona por medio de las seis visitadurías, las cuales son áreas para recibir, conciliar, investigar las violaciones de Derechos Humanos en determinados temas y hacer recomendaciones en las respectivas áreas de oportunidad. La defensa de los Derechos Humanos en el fenómeno migratorio está a cargo del programa de la quinta visitaduría, además la CNDH trabaja junto con

⁴⁸ Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2019). *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018- 2024*. CDMX: UPMRIP. (pág. 14)
http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico

⁴⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (s. f.). *Preguntas frecuentes | Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México*. México: CNDH. <https://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes>

el INM para la defensa de los migrantes sin importar su situación migratoria para así hacer frente a los riesgos como explotación sexual y laboral, trata de personas, violencia, falta de atención en servicios de salud.

La importancia de la protección de los derechos de los migrantes en el fenómeno migratorio en los dos últimos sexenios, han sido plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo de cada presidente en turno, que han sido presentados y muestran una preocupación por abordar. Para el sexenio de Enrique Peña Nieto (2013-2019), se pretendía mantener a México como un país con responsabilidad global, al instituir un “nuevo modelo de gestión y ordenamiento fronterizo, así como de protección de Derechos Humanos a los migrantes y a sus familias,”⁵⁰, por lo que la planeación nacional de su sexenio tuvo líneas de acción encaminadas a la atención de Derechos Humanos al fenómeno migratorio.

⁵⁰ Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. CDMX: SEGOB. (pág. 43) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

3. La Política Pública Migratoria y los Derechos Humanos

A efecto de conocer las acciones tomadas a nivel nacional e internacional, se analizarán los componentes de la política migratoria internacional y nacional desde cada perspectiva normativa e institucional, así como cada uno de los procesos del diseño de su política pública migratoria, resultados y la rendición de cuentas emitida por las autoridades responsables de implementarla.

3.1 Diseño de la Política de Migración y de los DD.HH.

La migración, al ser un fenómeno que se hace presente en diversos Estados del mundo, requiere de cooperación internacional y nacional para proteger a los migrantes que se encuentren dentro de su territorio, para poder darles mayor cobertura a sus Derechos Humanos que por naturaleza les corresponden. En 2015, la Asamblea General aprobó la resolución en el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, en donde los países y las partes interesadas, en el punto 29, informan lo siguiente: “(...) Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los Derechos Humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio (...)”, por lo que los Estados parte se comprometen a la salvaguarda de los derechos de los migrantes al ratificarlo.

La garantía de protección y el goce de los Derechos Humanos emana de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que tiene la finalidad de proteger la dignidad y el valor de la persona, de forma igualitaria entre hombres y mujeres. Asimismo, el fenómeno migratorio también es considerado dentro de la Declaración, en su artículo 13, en donde estipula en el primer punto que: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”; y en el segundo, que: “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”

Aunque la migración se considera un Derecho Humano, no omite responsabilidad de los migrantes de cumplir con los requisitos o documentación necesaria que el país de destino requiera para permitir el ingreso a su territorio: con ello es más fácil regular el fenómeno migratorio y darles mayor cobertura y voz a sus derechos o posibles violaciones de derechos cuando se encuentran fuera de su país de origen, que se dificulta cuando los migrantes logran ingresar de manera irregular; sin embargo, esto no quiere decir que no sean acreedores a sus derechos que les corresponden por naturaleza.

Los Derechos Humanos como parte fundamental del fenómeno migratorio tienen la necesidad de ser protegidos por los Estados durante todo el proceso migratorio; la forma en la que se preserven será de manera diferente en cada tiempo debido a que la migración se encuentra en constante cambio. En la actualidad, la globalización ha sido pieza fundamental para el aceleramiento de las poblaciones migrantes, tan solo en 2000 el 2,8% de la población era migrante, y en 2020 incrementó a 3,5%⁵¹. El aumento de los flujos migratorios lleva a una diversidad de región de origen, de motivos por los que buscan otro Estado y generan una diversidad económica, cultural, política, religiosa; por lo que la OIM busca tener un marco de gobernanza sobre la migración internacional.

La importancia en la gobernanza en la migración es necesaria y la OIM la define como: “marcos de referencia de normas legales, leyes y regulaciones, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones, y fomentando la cooperación internacional.”

⁵¹ Organización Internacional para las Migraciones, “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020”, pág. 11.

Para lograr la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes, las organizaciones y Estados proponen, firman y ratifican acuerdos, pactos o tratados multilaterales con responsabilidad compartida, como el compromiso que tienen los países en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en su Objetivo 10: “Reducir la desigualdad en y entre los países”, en el cual, el punto 10.7 informa sobre la necesidad de “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias panificadas y bien gestionadas.”

La OIM considera que estas políticas migratorias tienen que fundamentarse en los beneficios y riesgos que tiene para el Estado el movimiento de personas, así como un soporte en investigaciones, evaluaciones y/o estadísticas sobre la demografía, movimientos transfronterizos, las diásporas, los mercados laborales, las tendencias estacionales, la educación y la salud. Asimismo, deberá incluir vínculos con la degradación ambiental, el cambio climático y las situaciones en crisis,⁵² por lo que, aunque el fenómeno migratorio es un tema de agenda internacional, las políticas migratorias que cada Estado constituya diferirán.

Las políticas migratorias que los Estados instituyen son respaldadas por normas jurídicas, leyes e instrumentos necesarios para la regulación de la migración, los cuales pueden ser programas, directrices o procedimiento que sean necesarios para un mejor control. La OIM en su Informe sobre las migraciones en el mundo 2020, anunció que las políticas migratorias deben de cumplir con las cuatro condiciones siguientes:

⁵² Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2015). *Marco de Gobernanza sobre la Migración*. OIM. (pág. 3) <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>

- La existencia de una base de datos contrastados que esté al alcance de los encargados de formular las políticas.
- La motivación de los encargados de formular las políticas para utilizar esos datos.
- La capacidad de los encargados de formular las políticas de utilizar esos datos.
- La existencia, entre las personas y los órganos encargados de formular las políticas, de relaciones que faciliten la disponibilidad de datos pertinentes y su utilización.

La formulación de políticas migratorias requiere la promoción e investigación de asuntos internacionales y, las fuentes primarias (información oficial relacionada con los registros de población, las estadísticas en temas migratorios, los censos de entrada y salida de sus países, sus investigaciones y evaluaciones de sus respectivas políticas migratorias) y secundarias (investigaciones académicas, talleres, artículos, reuniones interactivas con expertos, blogs, entre otros), ayudan a los Estados en el análisis de los temas internacionales y locales para determinar los objetivos de la política migratoria.

Las organizaciones internacionales como la OIM, OIT, ONU, OCDE, UNCESCO y otras que estén interesadas en temas migratorios, también realizan investigaciones como referencia al fenómeno migratorio, como el Informe anual sobre la migración en el mundo que se realiza por la OIM desde el 2000, además de que logran colaborar entre ellas brindando información sobre el tema desde las áreas de trabajo de cada organización, generando una recopilación de información más amplia, ayudando a la investigación internacional e individual del fenómeno migratorio y sus repercusiones en cada parte del mundo.

Es necesario que los países instituyan políticas migratorias desde un panorama internacional, el cual es obtenido por la investigación, y que se apege a las necesidades que tengan como Estado, considerando los efectos positivos y negativos que pueda ocasionar el fenómeno migratorio para

su seguridad nacional, sin dejar de lado el compromiso y la responsabilidad que tienen con la protección de los Derechos Humanos de los migrantes y sin afectar su condición migratoria, creando lazos de cooperación para una mejor regulación.

3.2 Diseño del marco jurídico y normativo

La identificación del marco normativo para la política pública migratoria internacional y nacional, tuvo como eje, la identificación de tratados, pactos, acuerdos, leyes y reglamentos que le otorgan responsabilidades a las organizaciones y dependencias, no solo para implementar la política migratoria, sino para el cumplimiento de sus responsabilidades a nivel global y nacional.

3.2.1 Las regulaciones internacionales para la atención del fenómeno migratorio

El Derecho Internacional y las regulaciones internacionales han existido desde las civilizaciones antiguas, si bien en la antigüedad la sociedad no era consciente de lo que era un Estado, como lo conocemos hoy en día, existían instituciones similares. Hoy en día, el Derecho Internacional Público y Privado son quienes instituyen el marco jurídico y normativo internacional, en donde ambos velan a favor del orden mundial y la protección de los derechos de los sujetos que son parte del mismo, de los cuales, el individuo, los Estados y las Organizaciones Internacionales forman parte, por lo que es necesario conocer cómo opera el marco normativo y jurídico internacional para comprender como se salvaguardan los Derechos Humanos a nivel internacional de las personas durante el fenómeno migratorio.

El Derecho Internacional Público mantiene el pensamiento de los escolásticos con Santo Tomas de Aquino quien señala que se deben de respetar los acuerdos entre los pueblos, esta expresión que tiene similitud con el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en la Parte III, Observancia, aplicación e interpretación de los tratados, en la Sección Primera,

Observancia de los tratados, en donde se instituye el “*pacta sunt servanda*”. En donde todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”⁵³.

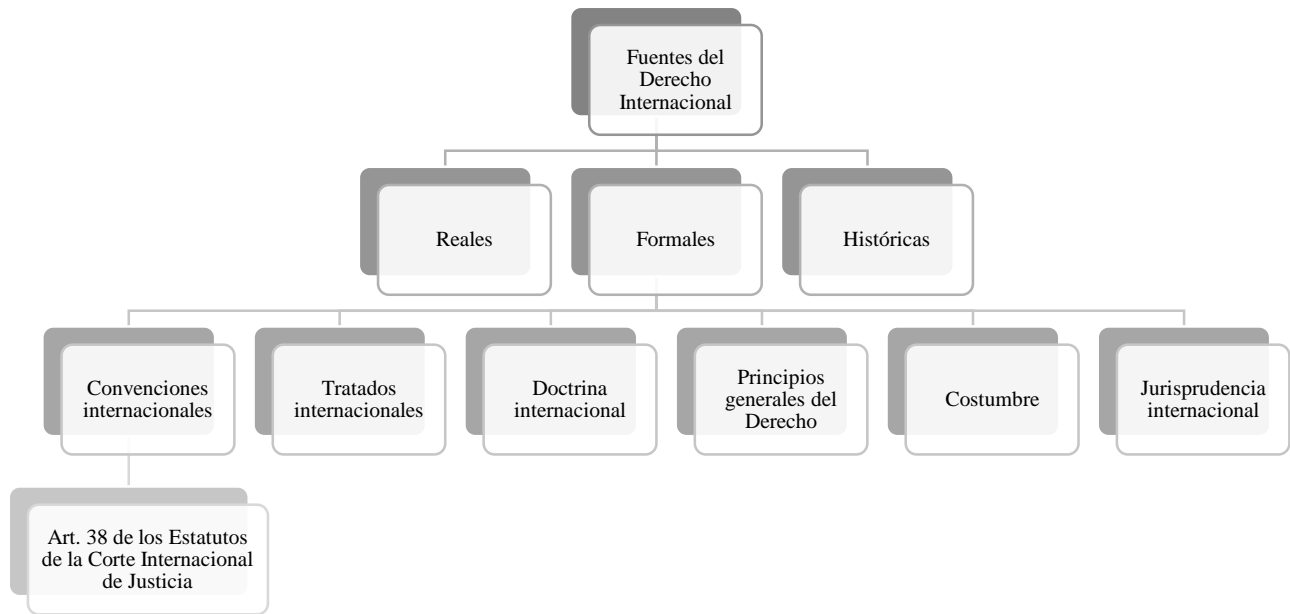
La presencia del derecho internacional en la antigüedad existía, aunque no era idéntico a lo que en la actualidad conocemos como Derecho Internacional Público, como ejemplo de ello fue, la Liga Hanseática en la Edad Media, la cual era un acuerdo de comerciantes en Europa, operaba desde Inglaterra hasta Rusia por medio de una cooperación entre los países con objetivos financieros; los Tratados entre las cuatro ciudades sumerias de Umma y Laghas que determinaban fronteras y establecieron el uso de las aguas; el ejercicio Diplomático que llevaban a cabo los *feciales* en la antigua Roma y los *proxenes* quienes eran los embajadores en la antigua Grecia; y el Código Hammurabi, entre otros.

El maestro Carlos Arellano García, define al Derecho Internacional Público, como: “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, las relaciones de los organismos internacionales entre sí, las relaciones de los Estados con los organismos internacionales, las relaciones de los hombres que rebasan las fronteras de un Estado y que interesan a la comunidad internacional.”

En este sistema de normas o reglas de conducta obligatoria, que es el Derecho Internacional Público, en donde resulta muy evidente la intervención del Estado, estará constituido por las fuentes siguientes:

⁵³ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1969). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. (ONU). (pág. 10).

Diagrama 2. Fuentes del Derecho Internacional Público



Fuente: Elaborado con base en el Curso de derecho internacional público (México: Porrúa, 1993), 102. 9 de Carlos Arellano García, Primer Roberto Núñez y Escalante, Compendio de Derecho.

Las fuentes del derecho son catalogadas como:

- Reales: son los hechos y sucesos sociales, políticos y económicos que determinan el contenido, institución de normas jurídicas o reglas de comportamiento.
- Formales: que son las circunstancias que se utilizan para instituir normas jurídicas que establecen el contenido y los requisitos para su obligatoriedad y cumplimiento.
- Históricas: las cuales están constituidas por los documentos jurídicos que tuvieron vigencia en el pasado y que dan origen a los documentos de la actualidad.

Las Fuentes del Derecho Internacional Público están constituidas por las Fuentes Formales, las cuales están compuestas por:

- Tratados internacionales

En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, se define a los tratados, en su artículo 2 como “(...) un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.⁵⁴ Para Carlos Arellano, el tratado es un acuerdo de voluntades que tienen la intención lícita de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

- Convenciones internacionales

Naciones Unidas define las convenciones haciendo referencia al término genérico como “(...) todos los acuerdos internacionales, de la misma forma que el término genérico “tratado” (...) el término genérico “convención” es sinónimo del término genérico “tratados”.”

Asimismo, define el término convención como término específico cuando: “(...) se utiliza en general para los tratados multilaterales formales con un gran número de partes. Normalmente cualquier miembro de la comunidad internacional, o un gran número de Estados, pueden ser parte de una convención. Los instrumentos negociados bajo los auspicios de una organización internacional suelen denominarse convenciones o convenios (...)”⁵⁵

- La costumbre internacional

Es “cuando se ha desarrollado un definido y continuo hábito de llevar acabo ciertos actos con la convicción de que, con arreglo al Derecho Internacional, son obligatorios o justos. Por otra parte,

⁵⁴ Organización de Naciones Unidas (ONU) 1969. *Convención de Viena sobre derecho de los tratados*. Viena: ONU. (pág. 2) https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

⁵⁵ Organización de Naciones Unidas, Asamblea General. (s. f.). *Acerca de la base de datos*. Declaraciones y Convenciones que figuran en las Resoluciones de la Asamblea General. <https://www.un.org/spanish/documents/instruments/terminology.html>

hablan de un uso cuando el hábito de realizar determinadas acciones se ha ido estableciendo sin que existiese la convicción de que estos actos son obligatorios o justos conforme al Derecho Internacional.”⁵⁶

- Los principios generales del derecho

Son “las pautas supremas que garantizan que el ordenamiento jurídico cumpla con su objetivo máximo, es decir, otorgar seguridad y certidumbre jurídica a los miembros de una comunidad internacional (...)”⁵⁷

- La jurisprudencia internacional

La Real Academia Española lo define como la ciencia del derecho, conjunto de sentencia de los tribunales y doctrina, que contienen, o criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes.⁵⁸ En este sentido, será la Corte Internacional de Justicia quien ayudará a las normas jurídicas.

- La doctrina internacional.

Carlos Arellano García define a la doctrina como el conjunto de opiniones vertidas por los estudiosos del Derecho, al reflexionar sobre la validez real, formal o intrínseca de las normas jurídicas.⁵⁹ La doctrina internacional son las opiniones escritas, publicaciones y congresos científicos de autores internacionales con renombre.

⁵⁶ Antonio Truyal y Serra. (1957). *Derecho Internacional Público*. Madrid. (pág. 128)

⁵⁷ Velázquez Elizarrarás, J.C. (2011, 3 de octubre). *Reflexiones generales en torno a la importancia de los principios del derecho internacional*. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- (pág. 47). Disponible en : <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29239.pdf>

⁵⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (1992). *Diccionario de la lengua española* (21ª ed., Vol. II). Madrid, España: Espasa Calpe. (pág. 1215)

⁵⁹ Carlos Arellano García. (1983). *Primer Curso de Derecho Internacional Público*. México: Editorial Porrúa. (pág. 199)

Las Fuentes Formales del Derecho Internacional Público, tienen fundamento jurídico en el artículo 38 de los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia, se considera como derecho internacional “(...) a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.”⁶⁰

Estas fuentes del Derecho permiten mayor control y regulación en los asuntos internacionales, buscando la paz mundial y la protección de los derechos que a cada sujeto parte del Derecho Internacional Público le corresponda. Los sujetos que se encuentran bajo el dominio del Derecho Internacional Público son los Estados, las Organizaciones Internacionales, los beligerantes, los movimientos de liberación nacional, las Organizaciones parecidas a las Estatales, como son el Vaticano, la Soberana Orden Militar de Malta, El Comité Internacional de Cruz Roja y el individuo.

El fenómeno migratorio forma parte del Derecho Internacional Público ya que el individuo por sí mismo es sujeto del mismo, por lo que se buscará su protección, misma que se instituye en la Convención de Ginebra de 1949 y sus protocolos de 1977, en donde se reconocen sus derechos en los instrumentos internacionales.

⁶⁰ Organización de Naciones Unidas (ONU). (s. f.). *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. ONU.
<https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>

También se le da protección al individuo desde el Derecho Internacional Público a sus Derechos Humanos, por lo que diversos tratados como la Declaración de Derechos Humanos de 1948, siendo así que la migración, junto con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se limita a la discrecionalidad de cada Estado para tratar a sus extranjeros, sin dejar de lado los principios y directrices recomendado sobre los Derechos Humanos en las fronteras internacionales que instituyó la ACNUDH y los tratados que se han firmado a favor de ellos como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, y el actual Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

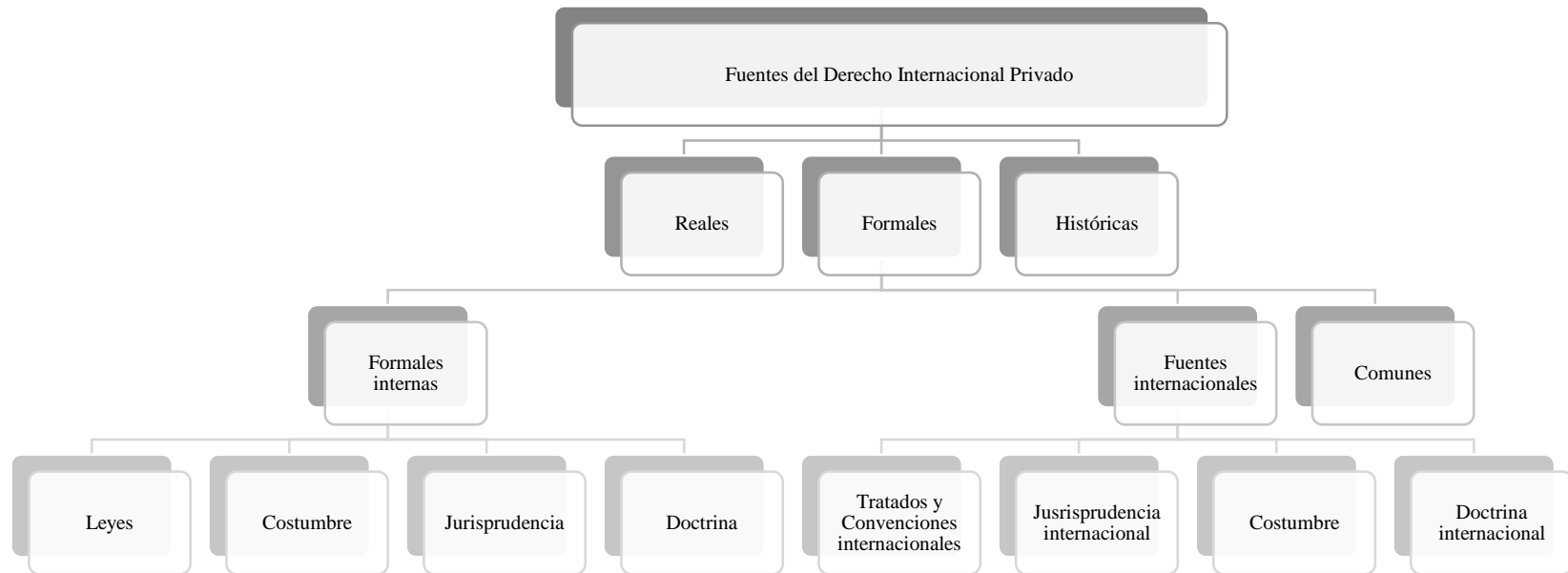
Las organizaciones internacionales tienen relevancia para el fenómeno migratorio: como sujeto del Derecho Internacional Público al constituirse por medio de un tratado, tiene la finalidad de gestionar a favor de los intereses de los Estados que la conforman o de otros miembros de la comunidad, además de que pueden tener diferentes ámbitos territoriales en donde actúan, como es el caso de la OEA que reúne a 35 Estados de las Américas.

Las organizaciones pueden trabajar de manera general, como en el caso de la ONU, que se encarga de mantener la paz y la seguridad internacional, proteger los Derechos Humanos, distribuir ayuda humanitaria, entre otros; y, de forma específica como lo la Organización Internacional para las Migraciones que se encarga de cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios: y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas.

El Derecho Internacional Privado es el conjunto de normas jurídicas o reglas de conducta obligatorias que regulan el comportamiento de los particulares, ya sea personas físicas o morales;

también se puede entender como el conjunto de reglas que sirven para decidir cómo resolver los conflictos de las legislaciones de Estados diversos, según Francisco J. Zavala.

Diagrama 3. Fuentes del Derecho Internacional Privado



Fuente: Elaborado con base en el libro de Derecho Internacional Privado de Carlos Arellano García, sexta edición.

En cuanto al fenómeno migratorio, para el Derecho Internacional Privado, es necesario conocer los conceptos siguientes:

- Nacionalidad: es un nexo socialmente natural, el cual es un lazo jurídico y sociológico, el cual nos permite saber sobre la capacidad de las personas y también nos permite establecer los límites de los extranjeros en relación con los nacionales.
- Ciudadanía: es un lazo político artificial que une a las personas con su Estado.
- Extranjeros: es la persona física de nación distinta a la propia.

Estos conceptos ayudan al Derecho Internacional Privado a poder regular los derechos y las obligaciones de los extranjeros, como lo define Luis Pérez Verdía: “es el conjunto de los derechos de los extranjeros y la competencia respectiva de las diversas legislaciones”, por lo que este marco jurídico lo que busca es respetar la soberanía de cada país para entonces tomar en cuenta las normas internas de cada Estado y entonces poder tomar las medidas que considere necesarias de acuerdo a sus situaciones políticas, sociales, económicas, entre otras, para así regular la estancia y admisión de los extranjeros, dándole entonces preferencia a su seguridad nacional.

El Derecho Internacional Privado busca darle una cobertura al migrante desde las instituciones, reglamentos y leyes que el Estado considere prudente de acuerdo a su seguridad nacional, para no afectar a su población nacional y al mismo tiempo cubrir las responsabilidades que les pertenecen a sus extranjeros que se encuentran dentro de su territorio de acuerdo a las regularizaciones y situaciones de cada migrante.

3.2.2 Normativa para la protección de los Derechos Humanos de los Migrantes

A nivel internacional la protección de los Derechos Humanos se ha buscado desde la antigüedad, aunque no siempre se les haya reconocido con ese término. A lo largo de la historia universal se puede conocer los diferentes sucesos que han llevado a la evolución de los derechos de las personas hasta el concepto de Derechos Humanos que conocemos hoy en día. La conquista de Ciro el Grande a Babilonia en el año 539 a.C., fue el primer acercamiento a los Derechos Humanos, en donde se buscó la libertad de los esclavos, y que fue plasmado en el cilindro de Ciro.

Posteriormente, diversos sucesos históricos buscaron la protección y la evolución de los derechos de los individuos, tales como la Carta Magna de 1215, la Independencia de América en 1776, la Revolución Francesa de 1789, las protestas de Mahatma Gandhi en diferentes Estados a favor del reconocimiento de los derechos de las personas, y fue la Carta Fundacional de las Naciones Unidas firmada el seis de junio de 1945, en donde por primera vez se reconoció el término de Derechos Humanos en su artículo primero, que hace referencia a los propósitos de Naciones Unidas, en donde instituye que buscará: “(...) Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los *Derechos Humanos* y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (...)”⁶¹.

Sí bien, el concepto de Derechos Humanos que buscaba ser más incluyente, con una perspectiva de género, protección y salvaguarda de los derechos a nivel internacional, se dio

⁶¹ Organización de Naciones Unidas (ONU). (s. f.). *Carta de las Naciones Unidas (texto completo)*. ONU. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

hasta 1948 al término de la Segunda Guerra Mundial (SGM), tras todas las muertes y violaciones de derechos de las personas durante la guerra, hizo que el sistema internacional viera la necesidad de instituir un marco jurídico y normativo global a favor de la defensa de los Derechos Humanos.

Como consecuencia de la SGM, la Organización de Naciones Unidas, por medio de la Asamblea General, proclamó la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, en donde la ONU consideró que “el desconocimiento y el menosprecio de los Derechos Humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”, en la actualidad se busca velar a favor de los Derechos Humanos a nivel internacional con la participación de organizaciones internacionales; regionales, como la CIDH, y los Estados, en los que por medio de su marco jurídico y normativo mantienen el compromiso de los tratados y acuerdos firmados en materia de DD.HH.

En el caso de México, la evolución de los Derechos Humanos se dio de manera paulatina, pues no siempre se reconoció esa definición, la inclusión, ni la perspectiva de género. Fue en 1854, con un movimiento insurgente en el Estado de Guerrero, que buscaba desconocer y derrocar el Gobierno de Santa Anna para así promover y restablecer la república para que fuese representativa y popular, con el triunfo de los liberales y, posteriormente con el congreso constituyente del Plan de Ayutla, se buscó la elaboración de una nueva Constitución.

La primera protección de los derechos de individuos dentro de un marco normativo, se plasmó con la promulgación de la Constitución de 1857, la cual era el resultado del movimiento liberal, en donde se buscaba salvaguardar los derechos del hombre, que si bien no era un término incluyente aún, eran los primeros acercamientos a los Derechos Humanos, ya que los liberales “postularon los principios de igualdad, las libertades humanas de conciencia, de cultos, de enseñanza, de pensamiento y de imprenta.”

En la Constitución de 1857, en su Sección Primera, la cual se denominaba “De los derechos del hombre”, instituía el artículo uno que “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”; este nuevo reconocimiento de los derechos del hombre eran el resultado de las luchas pasadas entre conservadores y liberales que buscaban una nueva estructura en el país, lo cual significó un avance para sus derechos, aunque aún existían áreas de oportunidad como la de género; además, esta Constitución daría las bases para la promulgada en 1917.

Sesenta años después, durante el gobierno de Venustiano Carranza de la Garza, surge el término de Garantías Individuales, plasmado en la Constitución de 1917, en el Título primero, Capítulo I De las Garantías individuales, en donde dicho término “tenía como propósito, no desconocer la naturaleza de los derechos, sino enfatizar su carácter obligatorio,”⁶² por lo que el artículo 1 de la Constitución de 1917 instituye que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta

⁶² Pérez, L. R. G. (2016). *Los Derechos Humanos en el Centenario de la Constitución de 1917*. Secretaría de Gobernación. <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/DerechosHumanosyConstitucion1917.pdf>

Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”⁶³

En este sentido, esta nueva reforma le dio el compromiso al Estado mexicano a ser él quien *otorgue* dichas garantías y no solo las reconozca como en la Constitución de 1857.

Aunque hubo un avance al pasar de derechos del hombre a garantías individuales, aún existían zonas que eran limitadas para la protección de los Derechos Humanos: estas garantías individuales no reconocían los derechos sociales ni políticos de las personas, por lo que no lograban tener tanto alcance, razón por la que aún no se les reconocía como DD.HH.

Es hasta 1992, que se reconoce y se eleva a rango constitucional el término Derechos Humanos, por medio del Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que; “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. (...)” y establece también que “(...) El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. (...)”⁶⁴. Con esta nueva reforma, se emitió la nueva Ley de la Comisión de Derechos Humanos el 29 de junio de 1992, y en 2003 su Reglamento.

⁶³ Orden Jurídico. (1917, 5 de febrero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.

⁶⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1992). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

En 2012, durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se emitió el “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, a fin de sobreponer a nivel constitucional el resguardo y compromiso de los DD.HH., al Capítulo I se le denominó “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, eliminando el concepto de garantías individuales, lo cual significó un avance significativo hacia la cooperación internacional y la responsabilidad global.

El artículo primero establece que: “todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección (...)” por lo que “(...)Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley. (...)”, por lo que “(...) al establecer que los tratados internacionales relativos a Derechos Humanos tienen jerarquía constitucional (...) implica que podrían controlarse las normas y actos respecto de su conformidad con todos estos derechos y no sólo con los Derechos Humanos constitucionalizados.”⁶⁵

Hoy en día, estas nuevas reformas y adaptaciones dan paso a la definición de la CNDH sobre los Derechos Humanos como “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona” y lo que lo diferencia de las garantías individuales es que estos tienen el principio

⁶⁵ Cámara de Diputados, “Constitución Política de los Estados...”, art.1.

de universalidad, son “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición”, además de que “estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.

La evolución de las leyes a favor primeramente de los Derechos Humanos en México ha ido evolucionando como consecuencia de las necesidades nacionales e internacionales, además de que ha influido la jerarquía del orden jurídico en el derecho mexicano, ya que al estar los tratados internacionales se encuentran cerca o a la par de la Constitución, lo que conlleva a un compromiso de establecer una mayor cooperación internacional al ratificar o firmar tratados internacionales, por lo que se busca que sean compatibles con las leyes y normas nacionales que el Estado ponga en disposición para el cumplimiento de su compromiso mundial.

Las leyes y las instituciones que tienen el objetivo de salvaguardar de los Derechos Humanos han sido necesarias no solo para la población mexicana, sino para las personas que se encuentren dentro del territorio mexicano, aún sin importar su condición migratoria, por lo que para el fenómeno migratorio la Constitución mexicana, la Ley de Migración y, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como sus respectivos reglamentos han sido indispensables para cubrir sus derechos durante los procesos migratorios, la población migrante, “con independencia de su condición jurídica en el país, le son reconocidos todos los derechos que al resto de las personas y por ende, deben serles respetados. El respeto irrestricto de los Derechos Humanos de la población migrante es uno de los principios en los

que se sustenta la Ley de Migración publicada el 25 de mayo de 2011⁶⁶, por lo que la CNDH, además, reconoce los siguientes derechos para las personas migrantes:

- Derecho a la nacionalidad.
- Derecho a la libertad de tránsito.
- Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso.
- Derecho a la asistencia consular.
- Derecho a la no discriminación.
- Derecho a solicitar asilo.
- Derecho a la protección de unidad familiar.
- Derecho a la dignidad humana.
- Derecho a no ser criminalizado.
- Derecho a un alojamiento digno.
- Derecho a no ser incomunicado.
- Derecho a un intérprete o a un traductor.
- Derecho a no ser detenidos en las inmediaciones o albergues.

Estas leyes y normas jurídicas hacen hincapié en la protección de los Derechos Humanos de la población vulnerable, como la mujer, aun cuando se encuentra en un proceso migratorio, ya que reconocen que tiene más posibilidades de que sus derechos sean vulnerados, y más si el proceso migratorio se hace de manera irregular; aunque aún falta protección y divulgación para que las mujeres conozcan sus derechos y no sean víctimas de delitos y violaciones a sus Derechos Humanos dentro de cualquier etapa de su proceso migratorio, ya que en México, de los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que hay en el país, 66.1% (30.7 millones)

⁶⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (s.f.). *Derechos de los Migrantes*. CNDH. <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derechos-de-las-personas-migrantes>

ha enfrentado violencia de cualquier tipo y de cualquier agresor alguna vez en su vida, por lo que es necesario aún concientizar y salvaguardar los derechos de las mujeres migrantes.

3.2.3 El marco jurídico y normativo en la Política de migración

El Estado mexicano al ser un país de origen, tránsito, destino y retorno tiene la necesidad y responsabilidad de instituir normas jurídicas y normativas que tienen el objeto de “regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los Derechos Humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales”.⁶⁷

Las normas jurídicas para la regulación de la migración en México han ido evolucionando a lo largo de su historia debido a que el país ha tenido distintas perspectivas sobre la población migrante y el cómo podría afectar a la seguridad nacional al país. Aunque la migración ha estado presente desde la antigüedad, en 1908, cuando en México se emitió la primera Ley de Inmigración durante el gobierno de José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, la cual buscaba mantener un control en la entrada de migrantes al prohibir el acceso al país a migrantes que tuvieran delitos que propagaran violencia a las personas que estuvieran en situación de calle y, a los que no cumplieran con los requisitos de salubridad, a fin de que no fuesen una carga para la sociedad nacional, ni del Estado. Asimismo, esta primera Ley de Inmigración facultó a la SEGOB para dictar las medidas necesarias en los asuntos migratorios nacionales.⁶⁸

⁶⁷ Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2011, 25 de mayo). *Ley de Migración*. Ciudad de México, México: SEGOB.

⁶⁸ Pablo Yankelevich y Paola Chenillo Alazraki. (2008). *El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración*. México: Centro de investigación y Estudios Superiores en Antropología Social. (págs. 30-33)

Con la emisión de la Constitución publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917, que permanece hasta hoy, México mantiene el principio de soberanía nacional, garantías individuales, derechos políticos, derechos sociales, reconoce y protege los derechos del hombre;⁶⁹ así como el reconocimiento de los derechos de los extranjeros, lo que fue motivo para la emisión de normas jurídicas que buscaran la protección de las personas migrantes y temas migratorios, por lo que en 1926, se promulgó la primera Ley de Migración⁷⁰ la cual regularía la entrada de extranjeros y salida de nacionales, en donde la SEGOB, como entidad responsable, no permitiría el acceso al país cuando existiera escasez en el ámbito laboral para no ocasionar un desequilibrio para los nacionales.

En 1936, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río, se emitió la Ley General de Población (LGP) y, como antecedente a la ley se encuentran los efectos de la Revolución Mexicana, que afectó a la demografía nacional y que fue elemento fundamental para que en la LGP se abordara el fenómeno migratorio desde un punto de problemática poblacional, lo cual se refleja en su Artículo 1, en donde estipula que:

“Los problemas demográficos fundamentales de cuya resolución se ocupa esta ley, comprenden:

- I. El aumento de la población;
- II. Su racial distribución dentro del territorio;
- III. La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí;

⁶⁹ Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Riva. (2001). *Economía y Constitución*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas la Universidad Nacional Autónoma de México. (págs. 43-49)

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (1926, 13 de marzo). *Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.

- IV. El acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros;
- V. La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias;
- VI. La preparación de los núcleos indígenas para construir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico;
- VII. La protección general, conservación y mejoramiento de la especie, dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señala esta ley.”⁷¹

Esta norma jurídica buscaba controlar los problemas demográficos para salvaguardar el interés nacional, la conveniencia que tuviera para México, a fin de no desequilibrar al país, limitando el número de extranjeros que podían ingresar al año de manera condicionada por nacionalidad, sexo, edad, estado civil y ocupación, para entonces determinar su calidad migratoria y temporalidad, mismo que se ve reflejado en su artículo 7, fracción III.

Para diciembre de 1947, con la publicación de la segunda Ley General de Población se permitió el acceso al país a los inmigrantes que cumplieran con las características dictaminadas en su Artículo 48, las cuales eran ser rentista, inversionistas, profesional, cargos de confianza, científico, técnico, o por razones familiares, además, para el caso de los migrantes irregulares, la SEGOB les asignaría una sanción penal de dos o hasta seis meses de prisión, y al final de su cumplimiento serían deportados a su país de origen.

El 7 de enero de 1974, se instituyó la nueva LGP, la cual permitía el acceso a los extranjeros con condiciones más flexibles siempre y cuando fuera de manera regular; asimismo, esta ley buscaba una reciprocidad internacional como lo menciona su artículo 37, permitía quedarse

⁷¹ Diario Oficial de la Federación. (1936). *Ley General de Población*. México.

en el país hasta cinco años en caso de que la SEGOB lo aceptara; sin embargo, en su artículo 99 se instituyó que “Se impondrá pena hasta de seis años de prisión y multa de cinco mil pesos, al extranjero que, habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o por violación de las disposiciones administrativas o legales a las que se condicionó su estancia, se encuentre legalmente en el mismo.”⁷²

Con las reformas a Ley General de Población de 1996 se destaca la modificación del artículo 138 en donde se instituyó que: “Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general (...) a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.”⁷³

En el año 2000, se emitió el Reglamento de la Ley General de Población (RLGP) para auxiliar a la LGP, el cual buscaba que se implementara una igualdad entre el hombre y la mujer, por medio del Consejo Nacional de Población, además de que su artículo 5 hace referencia al “(...) respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los Derechos Humanos, a la equidad de género y a los valores culturales de la población mexicana, es el principio en el que se sustenta la política nacional

⁷² Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (1974, 7 de enero). *Ley General de Población*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.

⁷³ Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (1996, 8 de noviembre). *Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.

de población y los programas en la materia, así como los programas migratorios y respecto de la mujer”⁷⁴ y, el INM tomó responsabilidades para dar asistencia a los migrantes.

Para el 2002, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación renombró a la Subsecretaría de Población y Asuntos Migratorio como Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, y se le atribuyeron sus responsabilidades al INM, así como su reconocimiento como órgano técnico desconcentrado en la Sección V del reglamento,⁷⁵ asimismo en 2005, se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad de Seguridad Nacional.⁷⁶

En 2003, en el Diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México de la ACNUDH en México se dieron propuestas como la de reformar de manera legislativa y constitucional “para incorporar el concepto de Derechos Humanos, y reconocer a los tratados de Derechos Humanos a los órdenes normativos federal y locales (...) y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de Derechos Humanos”, “promulgar leyes reglamentarias de todos los Derechos Humanos que están constitucionalmente reconocidos (...)”⁷⁷ y el buscar fortalecer las normas para la protección de Derechos Humanos de las mujeres.

Para 2006, la ONU dio recomendaciones sobre la penalización de la migración al Estado mexicano, por lo que la CNDH, en 2008, promovió reformas para la protección de migrantes,

⁷⁴ Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2000, 14 de abril). *Reglamento de la Ley General de la Población*. Ciudad de México, México: SEGOB.

⁷⁵ Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2002, 30 de julio). *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.

⁷⁶ Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2005, 18 de mayo). *Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.

⁷⁷ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2003). *Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos en México*. ACNUDH. (pág. 7)

y con ello la eliminación del artículo 123 de la Ley General de Población en donde se refería a la migración irregular como delito y la ONU, comentó que esto: “genera en la práctica condiciones que son aprovechadas tanto por elementos de la Marina como por servidores públicos (...) para cometer toda clase de abusos en contra de los migrantes indocumentados, a quienes maltratan, golpean, roban e incluso (...) hacen víctimas de abusos sexuales.”⁷⁸

Para los siguientes años se buscaba atender el fenómeno migratorio desde otro ángulo más humanitario y que fuera acorde con las organizaciones internacionales, en donde no se criminalizara a las personas migrantes, ya que su situación migratoria no siempre dependía de ellos, sino de factores externos, por lo que no siempre encontraban la forma de migrar de forma regular, en relación con lo anterior, en 2011 se instituyó la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

El 24 de agosto de 2010, ocurrió la masacre de 72 migrantes centroamericanos que fueron asesinados por el Cartel de los Zetas en San Fernando, Tamaulipas, los cuales se dirigían a Estados Unidos, se comunicó que del total de migrantes asesinados, 58 migrantes fueron hombres y 14 mujeres. Esta situación puso a México en la mira internacional por la poca regulación, protección y seguridad en el país, y con ello para las personas migrantes, lo que presionó de manera nacional e internacional al país a emitir normas jurídicas que salvaguardara los Derechos Humanos de las personas migrantes, para que tuviera coherencia con el artículo 1 de la Constitución en donde establece que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así

⁷⁸ Human Rights Watch (HRW). (2017). *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*. HRW. <https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica>

como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (...)”⁷⁹

El 25 de mayo de 2011, se instituyó la Ley de Migración⁸⁰ (LM), la cual tiene como fundamento jurídico y normativo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los principios que de ella emanan, como la salvaguardar los Derechos Humanos de los migrantes sin importar su condición migratoria y el otorgamiento de mayor protección a la población vulnerable como los niños y mujeres por medio de convenios con la Administración Pública Federal (APF), entidades federativas, municipios y organizaciones civiles como lo dicta su artículo 73, esta nueva LM consta de 162 artículos, 8 Títulos, 3 capítulos, los cuales buscan la salvaguarda de los Derechos Humanos de los migrantes.

Asimismo, en el marco jurídico y normativo de la política migratoria es conformado a su vez por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, en donde se establecen las bases de la organización de la APF, centralizada y paraestatal, así como la de las Secretarías, las cuales coadyuvan al Poder Ejecutivo al despacho de los asuntos del orden administrativo como lo menciona el artículo 26, y de donde emana la Secretaría de Gobernación. Asimismo, en artículo 27, se le atribuye el despacho de 24 asuntos a la SEGOB, entre los cuales se establece que será la encargada de “Formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando, en términos de ley, la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes”⁸¹, para lo que es necesario

⁷⁹ Cámara de Diputados, “*Constitución Política de los Estados...*”, art. 1.

⁸⁰ Secretaría de Gobernación, (SEGOB). (2011, 25 de mayo). *Ley de Migración*. Ciudad de México, México: SEGOB.

⁸¹ Diario Oficial de la Federación. (2022, 9 de septiembre). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México.

que en cada Secretaría formule, “respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República”⁸² como lo mandate el artículo 12 de la LOAPF.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en su artículo 2, se establece las responsabilidades de cada servidor público, así como la Unidad responsable para el desahogo de los asuntos de su competencia, y es en la fracción B en donde se instituye la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, la cual es la Unidad responsable de proponer e integrar la política migratoria del país de conformidad con las disposiciones jurídicas, buscando atender el problema público de la migración; asimismo, en la fracción C del reglamento de la SEGOB, se establecen los órganos administrativos desconcentrados y aquéllos que le correspondan, por disposición legal, reglamentaria o determinación de la persona Titular del Ejecutivo Federal, del cual forma parte el Instituto Nacional de Migración.

La Ley de Migración establece la política migratoria en su artículo 2:

“La política migratoria es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados y se plasman en la LM, Reglamento de la Ley de Migración, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de tránsito, destino y retorno de migrantes”⁸³.

Asimismo, la ley establece que la encargada de la política migratoria es la SEGOB, la cual adoptará las medidas que considere apropiadas para dar a conocer la información referente a

⁸² Diario Oficial de la Federación, “*Ley Orgánica...*”, art. 12.

⁸³ Diario Oficial de la Federación, “*Ley de Migración*”, 2011, art. 2.

migración con la legislación aplicable, así como celebrar convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal para la protección de los migrantes, para lo que se hará uso del Instituto Nacional de Migración, el cual la ley lo define como el órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB.

El INM es el encargado de la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias, la instrumentación la política migratoria, el que vigilará la entrada y salida en territorio mexicano, así como la documentación necesaria para acceder al país, e impondrá sanciones y presentará estaciones de migrantes con protección a Derechos Humanos, por lo que coordinará la operación de los grupos de atención a migrantes. En cuanto a las autoridades auxiliares para el fenómeno migratorio, la LM establece que se apoyará en la Secretaría de Salud, la Fiscalía General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como del Instituto Nacional de las Mujeres para poder salvaguardar los derechos las mujeres.

En 2012, se emitió el Reglamento de la Ley de Migración, el cual está constituido por nueve capítulos, los cuales contienen 250 artículos. Este reglamento como lo dicta su artículo 1 tiene por objeto regular:

- “Lo relativo a la formulación y dirección de la política migratoria del Estado mexicano;
- Los procesos de certificación y profesionalización de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración;
- El movimiento internacional de personas;
- Los criterios y requisitos para la expedición de visas;
- La situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional;

- La protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional;
- El procedimiento administrativo migratorio en las materias de regulación, control y verificación migratoria y el retorno asistido de personas extranjeras.”⁸⁴

La Ley de Migración y su Reglamento tienen el propósito de salvaguardar los Derechos Humanos de los migrantes durante cada uno de los procesos migratorios que tengan, así como respaldar la política migratoria mexicana, por lo que cada una de las reformas que tenga, tiene que ir de acorde a las necesidades de la seguridad nacional sin dejar de lado el mandato constitucional sobre protección de los Derechos Humanos para todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional, lo que incluye a la población migrante y los tratados internacionales que han sido ratificados en la misma materia.

Como parte del marco jurídico y normativo migratorio, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), como lo menciona la Ley de Migración, coadyuva a las acciones realizadas para atender el fenómeno migratorio; por lo que desde la LOAPF, en el artículo 28, fracción I, se establece que le corresponde a la SRE el: “Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”.⁸⁵

El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 2009 establece en el artículo 22, fracción XVI, que la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior fungirá “como enlace de la Secretaría con la Secretaría de Gobernación y el Instituto

⁸⁴ Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2012, 28 de septiembre). *Reglamento de la Ley de Migración*. Ciudad de México, México: SEGOB.

⁸⁵ Diario Oficial de la Federación, “*Ley Orgánica...*”, art.28.

Nacional de Migración, respecto a los mexicanos repatriados”⁸⁶; en el artículo 23, fracción IX, la Dirección General de Servicios Consulares será “el enlace de la Secretaría con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración en materia migratoria, respecto al ingreso de extranjeros a territorio nacional.”⁸⁷

En el artículo 27, fracción I, establece que la Dirección General para Temas Globales será la encargada de “Promover, propiciar y asegurar la coordinación de las unidades competentes de la Secretaría y de las distintas dependencias y entidades de la APF, involucradas en la ejecución de las estrategias de política exterior relativas a los temas de la agenda multilateral de naturaleza transversal, enfocados al desarrollo humano sustentable y la seguridad humana, tales como (...)la migración, (...)que se abordan en los ámbitos regionales, subregionales y universales.”⁸⁸

En cuanto a la salvaguarda de los derechos de las poblaciones vulnerables, como son las mujeres, se instituye el Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres), el cual es “un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.”⁸⁹

El InMujeres tiene como objeto “promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural,

⁸⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, (SRE). (2009, 27 de septiembre). *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Ciudad de México, México: SRE.

⁸⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, op. cit. art.23.

⁸⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, op. cit. art.27.

⁸⁹ Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2001, 12 de enero). *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*. Ciudad de México, México: SEGOB.

económica y social del país”⁹⁰, y para el fenómeno migratorio apoyará, como lo mandata el artículo 30 de la LM en “Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el INM, que permitan atender la problemática, así como la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano”, así como en “Proporcionar a las autoridades migratorias la capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los Derechos Humanos de las migrantes”⁹¹.

El marco jurídico y normativo presentado, es indispensable para instituir una política de migración, es la estructura legal que sustenta jurídicamente las acciones que realizan las Entidades e Instituciones ejecutoras de una política pública, por lo que, por medio de su diseño, el Estado buscará coadyuvar a la atención del problema público migratorio, mediante los recursos que tenga a su alcance, con viabilidad y factibilidad.

3.3 Diseño institucional para operar la política migratoria y la protección de Derechos Humanos

El diseño institucional establece a los actores que ejecutan la política pública migratoria, a fin de dar cumplimiento a las acciones, atribuciones y funciones que tienen establecidas en los mandatos normativos, por lo que las dependencias, entidades y organizaciones darán atención al problema público migratoria y de acuerdo con lo que dicta la norma, respecto de sus facultades.

Al respecto, en el ámbito internacional se implementará un diseño institucional que se conforma de las organizaciones internacionales encargadas de atender el fenómeno

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación (2022, 29 de abril). *Ley de Migración*. México.

⁹¹ Diario Oficial de la Federación, “*Ley de Migración*”, art.30.

migratorio, como la Organización Internacional para la Migración y, a su vez, ésta se apoya de otros organismos como ONU, OCDE, entre otras.

El diseño institucional que se establece en la Administración Pública Federal consta de aquellas dependencias y entidades que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras normas nacionales, se les mandata el despacho de diversos asuntos, por lo que son las responsables de llevar a cabo acciones para implementar la política pública, en el caso de fenómeno migratorio, es a la Secretaría de Gobernación a la que se le atribuye este tema.

En relación con lo anterior, “para el despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso”⁹², lo cual es el diseño institucional de órganos administrativos, para la atención de la migración, la SEGOB cuenta con el Instituto Nacional para la Migración.

Respecto del diseño institucional para ejecutar la política migratoria, es necesario considerar que el fenómeno migratorio es una problemática de relevancia mundial que hace uso de la cooperación internacional para poder conocer las causas que motivan a las personas a migrar a otro país o región y con ello poder brindar mejores soluciones para una mayor regulación en la entrada y salida de migrantes en cada país, considerando los efectos positivos y negativos que podría ocasionar, a fin de no poner en riesgo su seguridad nacional, esto sin evadir las responsabilidades y el compromiso que tienen los Estados sobre la protección de los Derechos Humanos de las personas, haciendo hincapié en la población que se encuentra

⁹² Diario Oficial de la Federación, “Ley Orgánica...”, art. 17.

en condiciones vulnerables como los migrantes y las mujeres migrantes que cruzan las fronteras de los países con el objetivo de tener mayor dignidad en su vida diaria.

El sistema internacional a fin de cumplir con las normas jurídicas que se establecen en el Derecho Internacional, en materia de Derechos Humanos, ha logrado la firma y ratificación de tratados, acuerdos bilaterales y multilaterales que dan pauta a la fundación de instituciones que cuiden, vigilen y regulen los Derechos Humanos de manera que sean “inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición.”⁹³

Reconociendo que la globalización ha ido acelerando los flujos migratorios en los últimos años, y con ello las vulnerabilidades que tienen las personas al momento de migrar hacia otro Estado, como informó la OIM en su Informe sobre migración de 2020, es necesario reforzar las normas jurídicas internacionales y nacionales a favor de la protección de sus Derechos Humanos, por lo que estos acuerdos y tratados van encaminados a las soluciones que el fenómeno migratorio político, económico y social.

Dentro del Derecho Internacional, el establecimiento del marco jurídico y normativo internacional establece el deber ser de los países respecto a la protección de Derechos Humanos, el cual es ratificado y firmado por los Estados bajo el principio del *pacta sunt servanda* como lo dicta el Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, y se refuerza con los compromisos que los países adquieren al momento de ser miembros de instituciones, organismos y organizaciones internacionales, las cuales ayudan a cumplir con los objetivos que tienen las naciones en común, en este caso, en materia

⁹³ Organización de Naciones Unidas. (s. f.). *Derechos Humanos*. ONU. <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights#:~:text=Los%20derechos%20humanos%20son%20derechos,religi%C3%B3n%20o%20cualquier%20otra%20condici%C3%B3n>

de Derechos Humanos, para que se regule, vigile e incluso se pueda denunciar las violaciones de derechos ante Cortes Internacionales a fin de que los países incrementen sus acciones para resguardar los Derechos Humanos de las personas que se encuentran dentro de su territorio.

Loretta Ortiz Ahlf, define a la organización internacional, como: “un sujeto del Derecho Internacional Público, que se constituye por medio de un tratado y cuya finalidad es gestionar en favor de los intereses de los Estados que lo conforman o de otros miembros de la comunidad internacional”.⁹⁴

Las organizaciones internacionales, para Dionisio Anzilotti, son los: “(...) órganos colectivos instituidos por varios Estados conjuntamente y cuya declaración de voluntad es referida por el derecho internacional a una colectividad de sujetos y, como tal, origina consecuencias jurídicamente determinadas” y “la institución de órganos colectivos presupone un acuerdo entre Estados (...)”.⁹⁵

Estos acuerdos colectivos van direccionados a las necesidades que tengan todos los miembros y pueden existir diferentes tipos de organizaciones, como pueden ser las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones intergubernamentales.

Las organizaciones no gubernamentales son organizaciones independientes y sin fines de lucro que surgen a raíz de iniciativas civiles y populares; por lo general están vinculadas a proyectos sociales, culturales, de desarrollo u otros que generen cambios estructurales en determinados espacios, comunidades, regiones o países.⁹⁶

⁹⁴ Ortiz Ahlf, L. (2004). *Derecho Internacional Público*. Oxford University Press.

[file:///C:/Users/adlai.delrey/Downloads/Derecho Internacional Publico Loretta Or.pdf](file:///C:/Users/adlai.delrey/Downloads/Derecho%20Internacional%20Publico%20Loretta%20Or.pdf)

⁹⁵ Sr. Abdullah El.Erian. (1963). *Relaciones entre los Estados y las Organizaciones Intergubernamentales*. ONU. https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_161.pdf

⁹⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2020). *¿Qué es una ONG y cuál es su función social?* ACNUR. https://eacnur.org/blog/una-ong-funcion-social-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

Las características que identifican a las ONG, según la ACNUR, son:

- Prestan servicios de utilidad pública.
- No intentan suplantar la labor de los Estados.
- Persiguen el beneficio o la utilidad común.
- Promueven la participación y la autogestión.

Ejemplos de las ONG que operan dentro del sistema internacional más reconocidas que ayudan a proteger los Derechos Humanos y a las personas migrantes son Amnistía Internacional, UNICEF, CARE internacional, Médicos sin fronteras, entre otras.

Las organizaciones intergubernamentales son definidas como: “una organización incluyendo a estados soberanos, o estados miembros” y, “(...) se establecen a través de un tratado que actúe como una carta creando el grupo. Los tratados están formados cuando los representantes legales de los gobiernos de varios estados entran un proceso de ratificación, creando una personería jurídica al grupo”,⁹⁷ las cuales, según la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), tienen propósitos en común como:

- Preservar la paz a través de resolución de conflictos y mejores relaciones internacionales.
- Promocionan la cooperación internacional.
- Promoción de los Derechos Humanos.
- Promoción de cambio social, la ayuda humanitaria y el desarrollo económico.

A nivel internacional, las organizaciones intergubernamentales que existen para protección de Derechos Humanos y el resguardo de los derechos de la población migrante, son la

⁹⁷ Organización intergubernamental (OCHA). (s. f.). *Organización intergubernamental*. OCHA.
https://wiki.salahumanitaria.co/wiki/Organizaci%C3%B3n_intergubernamental

Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones, así como se encuentra de manera regional la Organización de los Estados Americanos, junto con su Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta estructura en los organismos internacionales para la protección de los Derechos Humanos y de las personas que se encuentran dentro del fenómeno migratorio, da pauta a que los Estados miembros modifiquen de manera interna su marco jurídico y normas internas para cumplir sus compromisos en los tratados establecidos referente a la materia de DD.HH.; en el caso de México se ha comprometido a rango constitucional con la protección de Derechos Humanos de todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional.

El diseño institucional en la Administración Pública Federal mexicana ha sido fundamental para establecer las responsabilidades y atribuciones de las Dependencia o Entidades, en este caso, para el fenómeno migratorio, así como para cerciorarse que los derechos humanos de las personas migrantes sin importar su condición migratoria, sean respetados y protegidos de conformidad con la normativa aplicable.

3.3.1 Diseño institucional en el ámbito internacional

Las organizaciones como parte del Derecho Internacional Público tienen la función de gestionar temas de relevancia mundial, generando una cooperación internacional por medio de un tratado entre los Estados miembros en donde su fin es gestionar a favor de ellos, de modo que permita el desarrollo y bien común para sus intereses poblaciones de manera específica y global; además, de que hay instituciones internacional que se establecen con el objetivo de dar una mayor cobertura a un tema específico de la agenda internacional, como en este caso, la migración.

Las características que de las organizaciones internacionales son:

- Tienen fundamentos jurídicos, los cuales son sus tratados constitutivos, los cuales se denominan tratados, estatutos o cartas.
- Se componen de otros sujetos del Derecho Internacional, por lo que no siempre sólo se componen de Estados, sino que pueden formar parte los individuos o las personas físicas.
- Tienen personalidad jurídica, por lo que en el Derecho Internacional pueden ejercer sus derechos, así como deben de cumplir con sus obligaciones.
- Cuentan con órganos de representación permanentes distintos o independientes de los de sus miembros.
- Los órganos de representación permanente integran la voluntad objetiva de la organización que es jurídicamente distinta a la de sus miembros.

Estas atribuciones permiten reconocer el cómo se componen las organizaciones internacionales. Asimismo, los organismos internacionales pueden ser públicas (intergubernamentales) y privadas (no gubernamentales), en donde las intergubernamentales son “asociaciones de estados, establecida por un acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, encargado de perseguir la realización de objetivos de interés común por medio de una cooperación entre ellos”⁹⁸; y las no gubernamentales “es cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin fines de lucro que se organiza a nivel local, nacional o internacional”.⁹⁹

⁹⁸ Calduch, R (1991). Las organizaciones internacionales gubernamentales. Ediciones Ciencias Sociales. (Pág. 1).

⁹⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f.). *La ONU y la sociedad civil*. ONU. <https://www.un.org/es/get-involved/un-and-civil-society#:~:text=Una%20organizaci%C3%B3n%20de%20la%20sociedad,nivel%20local%2C%20nacional%20o%20internacional.>

Las organizaciones podrían clasificarse por dos criterios básicos: 1) Por los fines que persiguen, los cuales pueden ser específicos o generales; y 2) Por el ámbito territorial en el que actúan. El criterio número uno hace referencia a la institución de la organización en donde su fin emana de una necesidad en común, la cual por consecuencia es necesaria gestionarla, en donde puede hacerse de forma:

- Organizaciones con fines generales: son la minoría de organizaciones en el sistema internacional en donde su competencia abarca toda la esfera de las relaciones internacionales y se define como la “asociación de Estados de carácter potencialmente universal encaminada al cumplimiento de fines que, en relación con los individuos organizados en una sociedad política, son realizados por el Estado”. Como ejemplo de este tipo de organizaciones es la Organización de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos
- Organizaciones con fines específicos: son la mayoría de organizaciones internacionales, se enfocan a gestionar temas específicos y limitados, pueden tener como fin el contribuir a temas de seguridad, militares, económicos, sociales, culturales, humanitarios, entre otros. Algunos ejemplos de esta clasificación es la Organización Mundial de la Salud, la Organización Marítima Internacional y la misma Organización Internacional para la Migración.

Las organizaciones internacionales se componen de tres tipos de normas internas, las cuales son:

- 1) Los reglamentos: es una capacidad que tienen las organizaciones para auto regularse para su buen funcionamiento, además de crear órganos que coadyuven a completar y lograr sus objetivos.

- 2) Instrucciones: son obligatorias y surgen de otro órgano jerárquicamente superior al que se le envía la orden para el cumplimiento adecuado de sus funciones.
- 3) Recomendaciones interorgánicas: son sugerencias no obligatorias; sin embargo, suelen acatarse de un órgano a otro sin importar su jerarquía.

En diseño institucional para la migración y la protección de sus derechos en el sistema internacional es regulada por la Organización Internacional para la Migración, la principal organización intergubernamental instituida en 1951, con 174 miembros, entre ellos México, y 8 Estados observadores. Esta organización tiene como fin específico la migración y desarrollo, así como la migración regulada y forzada; sin embargo, colabora con protección a las personas refugiadas, desplazadas o desarraigadas.

La OIM está constituida sobre un Marco de Gobernanza que se instituye con sus políticas migratorias y la gestión de ellas para coadyuvar a una migración ordenada, segura y regular, establecida con tres principios que: “(...) establece las condiciones necesarias para la buena gobernanza de la migración mediante la creación de un entorno (...) a fin de que la migración resulte favorable para todos (...)” y “(...)constituyen los mecanismos mediante los cuales el Estado garantizará el cumplimiento de sistémicos para la buena migración.”¹⁰⁰

Asimismo, este Marco de Gobernanza contiene tres objetivos que da: “(...) respuesta a la necesidad de considerar las distintas categorías de migrantes y abordar sus necesidades de asistencia en caso de emergencia, mediante el fortalecimiento de la resiliencia de personas y

¹⁰⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s.f.). *Marco de Gobernanza sobre la Migración*. OIM. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/about-iom/migof_brochure_a5_es.pdf

comunidades, y la facilitación de oportunidades para consolidar el bienestar económico y social del Estado.”¹⁰¹

Tabla 2. Marco de Gobernanza Sobre la Migración de la OIM

PRINCIPIOS	FIN
<p>1. Adherirse a las normas internacionales y respetar los derechos de los migrantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Efectuar el Derecho Internacional con una migración en condiciones humanas. ● Respeto a sus Derechos Humanos sin importar su situación migratoria. ● Salvaguardar su seguridad, integridad, bienestar y dignidad. ● Coadyuvar a la igualdad y no discriminación.
<p>2. Formular políticas con base empírica y aplicar un enfoque integral de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Políticas migratorias con base en los beneficios y perjuicios que conlleva la migración al Estado. ● Institución de leyes y políticas internas, externas, humanitarias con enfoque integrado de gobierno con responsabilidad.
<p>3. Formar asociaciones para encarar la migración y las cuestiones conexas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Cooperación de Estados, instituciones, comunidades, población migratoria y no migratoria, organizaciones públicas y privadas para salvaguardar los derechos de las personas en situación migratoria para desarrollar enfoques más exhaustivos y eficaces en favor de la migración.

¹⁰¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s.f.). *Marco de Gobernanza sobre la Migración*. OIM. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/about-iom/migof_brochure_a5_es.pdf

OBJETIVOS	FIN
<p>1. Fomentar el bienestar socioeconómico de los migrantes y la sociedad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Promoción de estabilidad, oportunidades de educación y, empleo. ● Reducción de factores que inducen a la migración forzosa. ● Migración, leyes y políticas que propicien resultados socioeconómicos para los migrantes y las comunidades de origen, de tránsito y de destino.
<p>2. Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Establecer mecanismos de prevención, a fin de apoyar a los migrantes y anticiparse a posibles crisis derivadas del fenómeno migratorio. ● Promoción de soluciones que pongan un término al desplazamiento.
<p>3. Asegurar una migración ordenada, segura, y digna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Mitigar los riesgos asociados con el movimiento de personas. ● Aplicación de medidas sanitarias transfronterizas eficaces y el reforzamiento de las estrategias de salud pública para prevenir la propagación de enfermedades y proteger la salud de los migrantes y de la sociedad ● Establecer mecanismos de migración para detectar la migración irregular y prohibir las actividades transfronterizas ilícitas. ● Uso de la información capturada por las Entidades a cargo de la atención del fenómeno migratorio para hacer frente al terrorismo, la trata de personas, el tráfico de migrantes y otras actividades delictivas transfronterizas.

Fuente: Elaborado con base en los Principios y Objetivos del Marco de Gobernanza sobre la Migración de la Organización Internacional para las Migraciones.

3.3.2 Diseño institucional en la Administración Pública Federal

El Estado Mexicano es un país de origen, tránsito, retorno y destino en el fenómeno migratorio, y que como mandato constitucional establece la salvaguarda de los Derechos Humanos de cualquier persona que se encuentre dentro del territorio mexicano, incluyendo a la población migrante; para esto el Gobierno de México, con base en la CPEUM, ha designado a entidades y órganos especiales para el diseño y aplicación de leyes que garanticen la protección de sus derechos.

El Gobierno de México, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en su artículo 27, estableció a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como: “la encargada de formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando, en términos de ley, la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes”.¹⁰²

La autoridad migratoria es determinada por la Ley de Migración, en su Título tercero, artículo 18, en donde se instituye a la Secretaría de Gobernación como la responsable de la formular y dirigir la política migratoria que el Estado mexicano instituya para las personas migrantes que se encuentren en cualquier etapa de su proceso migratorio dentro del país, sin importar su condición migratoria.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en su artículo 2 se establece que para el desahogo de los asuntos de su competencia, en cuanto a migración, se auxiliará del Instituto Nacional de Migración (INM), el cual es un órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB y es el encargado de aplicar la legislación migratoria de acuerdo con el artículo

¹⁰² Diario Oficial de la Federación, “*Ley Orgánica...*”, art. 27.

19 de la LM, en donde instituye que el INM “tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia”¹⁰³ y que cuenta con las atribuciones siguientes:

- Instrumentar la política en materia migratoria
- Vigilar la entrada y salida de personas al territorio, así como revisar su documentación
- Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros
- Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de personas extranjeras

La Ley de Migración considera autoridad migratoria a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual es la responsable de promover en conjunto con la Secretaría de Gobernación, la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio y, a la Policía Federal para el control migratorio, para la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines.

¹⁰³ Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2011, 25 de mayo). *Ley de Migración*. Ciudad de México, México: SEGOB.

Tabla 3. Instituciones de la Administración Pública Federal encargadas de autoridades migratorias establecidas en la Ley de Migración

COMPONENTE	DEPENDENCIA /INSTITUCIÓN	RESPONSABILIDAD DE LA DEPENDENCIA O INSTITUCIÓN
Garantía	Secretaría de Gobernación	Formulará y conducirá la política migratoria y de movilidad humana, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando, en términos de ley, la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes.
Coordinación		
Ordenamiento	Instituto Nacional de Migración	Se encargará de Instrumentar la política en materia migratoria; vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación; presentará en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus Derechos Humanos.
	Policía Federal	Realizará la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines y constata la situación migratoria del migrante.
Promoción	Instituto Nacional de Migración	Presentará en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus Derechos Humanos
Protección	Instituto Nacional de Migración	Es el encargado de instrumentar la política en materia migratoria; así como de coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional.

Fuente: Elaborado con base en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1976, última modificación el 11 de enero de 2021; y en la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, última modificación el 4 de mayo de 2021.

En materia de género, el artículo 30 de la Ley de Migración establece que corresponde al Instituto Nacional de Mujeres la protección de los Derechos Humanos de las mujeres como población vulnerable y, se le atribuyen las responsabilidades siguientes:

- Realizar acciones interinstitucionales de manera coordinada con el INM, que permitan atender la problemática, así como la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano.
- Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra.
- Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los Derechos Humanos de las migrantes.

En cuanto a las autoridades que auxilian al cumplimiento del diseño institucional migratorio, como lo mandata el Capítulo III de las autoridades auxiliares en materia migratoria de la LM, se le designa a la Secretaría de Turismo la responsabilidad de difundir información oficial de los trámites y requisitos migratorios que se requieran para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros que pretendan visitar el país, así como la obligación de participar en las acciones interinstitucionales en materia migratoria. La Secretaría de Salud es la encargada de promover los servicios de salud que se otorgue a los extranjeros y de brindarlos sin importar su situación migratoria.

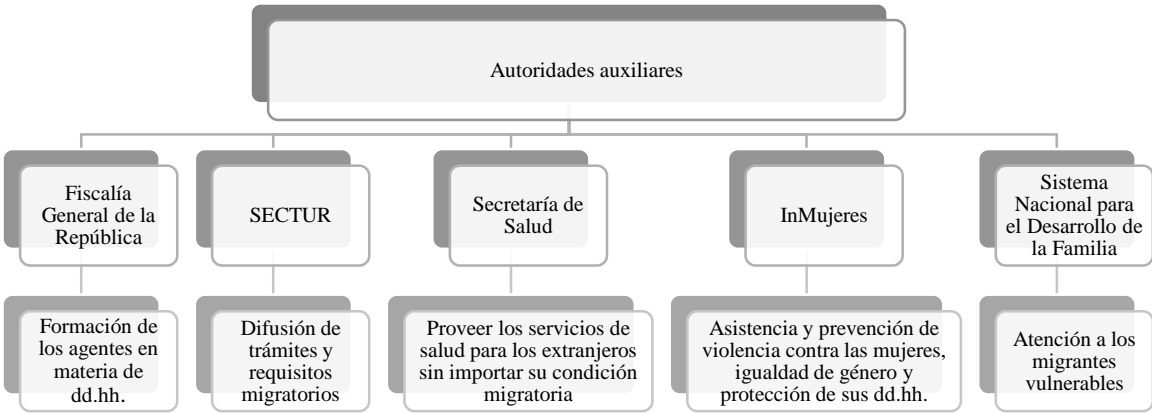
La Fiscalía General de la República como autoridad auxiliar migratoria deberá formar agentes de la Policía Federal Ministerial, Agentes del Ministerio Público y Oficiales Ministeriales en materia de Derechos Humanos, así como proporcionar a los migrantes orientación o asesoría para su eficaz atención y protección.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), a nivel estatal y en la Ciudad de México, tiene la responsabilidad de implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad; como es el caso de las mujeres migrantes, así como ayudar junto con los defensores de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para garantizar la protección integral de sus derechos.

El Instituto Nacional de las Mujeres realiza acciones, a fin de atender y prevenir la violencia contra las mujeres migrantes y, avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano, realiza acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante, así como la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra; proporciona a las autoridades migratorias

capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los Derechos Humanos de las migrantes.

Diagrama 4. Autoridades auxiliares para el fenómeno migratorio



Fuente: Elaborado con base en la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, última modificación el 4 de mayo de 2021.

Este diseño institucional en la APF permite salvaguardar de mejor manera los Derechos Humanos de las personas migrantes, así como darle prioridad a las poblaciones vulnerables, como es el caso de las mujeres migrantes que desarrollan alguna parte de su proceso migratorio dentro del territorio mexicano. El fin de estas instituciones y normativas a favor de los migrantes es que conozcan sus derechos para poder gozar de ellos y, para que estos les sean respetados.

3.3.3. Diseño institucional de los órganos administrativos

A efecto de que el Gobierno Federal pueda gestionar el fenómeno migratorio y salvaguardar los Derechos Humanos de las personas migrantes que se encuentren dentro del territorio

mexicano, debido a que este es un país de origen, destino, retorno y tránsito, en el artículo 27, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se designó a la Secretaría de Gobernación el despacho de asuntos relacionados a los asuntos migratorios, por lo que la Secretaría tiene la responsabilidad de formular y conducir la política migratoria, así como garantizar la libertad de tránsito en coordinación con las autoridades competentes.

A fin de que las Secretarías de Estado realicen las actividades que tengan a su cargo, en la LOAPF se establece que “para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso”.¹⁰⁴

Los órganos administrativos son las unidades que pertenecen a la APF, los cuales tienen la capacidad de realizar funciones con efectos jurídicos para que se puedan realizar los asuntos a su cargo; estos organismos se clasifican de acuerdo a su organización administrativa y pueden ser centralizados, desconcentrados, así como descentralizados, los cuales tienen las características siguientes:

¹⁰⁴ Diario Oficial de la Federación. (2022, 9 de septiembre). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México.

Tabla 4. Clasificación de los órganos de la Administración Pública Federal

Órgano de la APF	Concepto	Características
Centralizado	Son órganos que dependen económicamente del Poder Ejecutivo, los cuales no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios.	<ul style="list-style-type: none"> · Carecen de personalidad jurídica y son representantes del titular del Poder Ejecutivo, · Dependen jerárquica y administrativamente del Poder Ejecutivo. · Actúan exclusivamente por facultades delegadas del presidente. · No cuentan con patrimonio propio y sus recursos se obtienen del Presupuesto de Egresos de la Federación.
Desconcentrado	Son los diversos centros o unidades funcionales que tienen las facultades específicas de atender y resolver sobre su materia y dentro del ámbito territorial que se le determine en cada caso, así como por cada una de sus leyes y reglamentos aplicables	<ul style="list-style-type: none"> · Mantiene liga jerárquica con algún órgano centralizado. · Forman parte de la estructura orgánica de una Secretaría de Estado. · Poseen libertad para su actuación técnica. · Son creados, modificados o extinguidos por una ley, reglamento, decreto o acuerdo. · Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio. · No poseen personalidad Jurídica. · Tienen asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados.
Descentralizado	Son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten.	<ul style="list-style-type: none"> · Realizan actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; · Prestan servicios públicos o sociales; o · Obtienen y aplican los recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Fuente: Elaborado con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1976, última modificación el 11 de enero de 2021; y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, última modificación el 1 de marzo de 2019.

El órgano administrativo desconcentrado que coadyuva a la SEGOB para atender los asuntos migratorios es el Instituto Nacional de Migración (INM), el cual se instituyó por medio del Decreto que lo crea y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993, con el propósito de dar cumplimiento a los principios de política exterior del Estado Mexicano, así como colaborar en los asuntos migratorios de la agenda internacional.

El INM en el marco de la cooperación internacional atiende el fenómeno migratorio como un tema de responsabilidad compartida entre los Estados, desde su creación ya se reconocía la importancia de los flujos migratorios y se pronosticaba que en los años siguientes este tema

fuese un desafío internacional. En las últimas dos décadas a nivel internacional se habían propiciado los flujos migratorios debido a la inestabilidad económica y política de América Latina, razón por la que México se veía en la necesidad de contar con un órgano nacional que tuviese capacidad, facultad e instrumentos que logran fortalecer las fronteras.

En México, la migración ha estado presente de manera permanente debido a su ubicación y características con las que cuenta la República Mexicana, ya que al tener como vecino del norte a los Estados Unidos de América como una de las potencias hegemónicas del escenario internacional y colindar en la frontera sur con países centroamericanos, que tienen inestabilidad económica, política y social, hace que la población latinoamericana se vea en la necesidad de buscar mejores condiciones de vida, razón por la que buscan ingresar a México para transitar hacia la frontera norte e ingresar a Estados Unidos.

El Estado mexicano tuvo la necesidad de modernizar las estructuras, con objeto de enfrentar el fenómeno migratorio; con la creación del Instituto Nacional de Migración como órgano técnico especializado, se buscó fortalecer y ampliar las funciones de la Dirección de Servicios Migratorios, a fin de atender de manera eficaz los asuntos en materia migratoria.

En el artículo 2 del Decreto por el que se crea el INM, se establece que tendrá como objetivo la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios que presta el Gobierno Federal, para lo cual podrá coordinarse con las dependencias de la Administración Pública Federal.

El artículo 20 de la Ley de Migración establece que el INM tiene las atribuciones siguientes:

Planeación:

- “Instrumentar la política en materia migratoria.

Ejecución:

- Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación;
- Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros.
- Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de personas extranjeras, en los términos y condiciones establecidos en la LM y en su reglamento;
- Imponer las sanciones previstas por la LM y su reglamento;
- Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras, respetando en todo momento sus Derechos Humanos.
- Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional.”¹⁰⁵

Respecto del diseño institucional, el Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración, publicado en el DOF el 2 de noviembre de 2020, establece que es la institución encargada de: “instrumentar la política en materia migratoria bajo los principios de respeto y seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras con independencia de su situación migratoria durante su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional, reconociéndolos como sujetos de derecho, mediante la eficiencia y eficacia de los trámites y procedimientos migratorios, para contribuir a que la movilidad y migración internacional sea ordenada, segura y regular con base en el marco legal y con pleno respeto a los Derechos Humanos”.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Secretaría de Gobernación , “*Ley de Migración*”, art. 20.

¹⁰⁶ Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2020, 2 de noviembre). *Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración*. Ciudad de México, México: SEGOB.

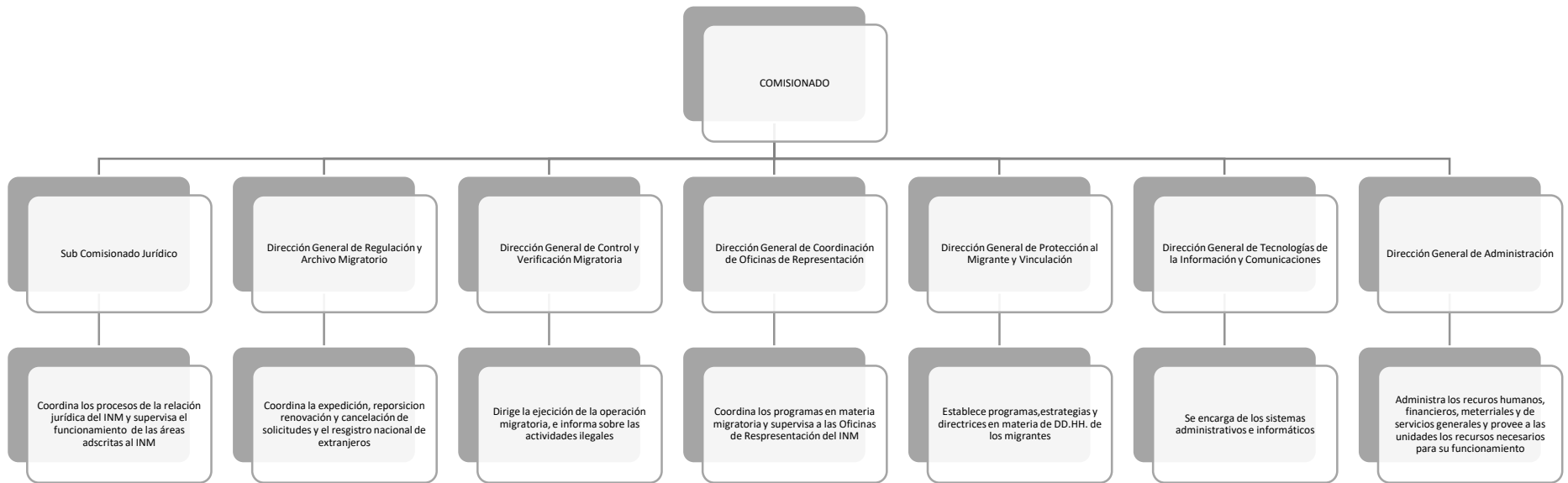
En su visión el Instituto Nacional de Migración prevé garantizar una gestión migratoria con pleno respeto a las personas migrantes, bajo un esquema de profesionalización de los servidores públicos, orientada a procesos, con incorporación de tecnologías de la información, facilitando y simplificando trámites y procedimientos migratorios y fortaleciendo acciones de control, revisión y verificación migratoria para una migración segura, ordenada y regular.

La misión del INM es fortalecer la protección y respeto de los Derechos Humanos y seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria reconociéndolas como sujetos de derecho, a través de procedimientos migratorios eficientes, regulares, ordenados y seguros, así como de la instrumentación de políticas públicas en materia migratoria, con base en el marco legal.

A fin de cumplir con la misión, visión y metas establecidas para atender el fenómeno migratorio en México, el INM cuenta con una estructura orgánica, la cual se establece en el Manual de Organización del Instituto Nacional de Migración, en el numeral V “Estructura orgánica”, en donde se indica que el Instituto está constituido por un comisionado; un subcomisionado jurídico; seis direcciones generales; y 32 oficinas de representación que se encuentran en las entidades federativas y la Ciudad de México, las cuales como lo indica el Reglamento Interior de la SEGOB, en su artículo 124, numeral II, serán las que “ejercerán sus funciones en las circunscripciones territoriales que determine la persona que tendrá el carácter de Comisionado mediante acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación”.¹⁰⁷ La estructura orgánica del INM se estructura de la manera siguiente:

¹⁰⁷ Secretaría de Gobernación, “*Manual de Organización General...*”, art. 124.

Diagrama 5. Estructura orgánica del Instituto Nacional de Migración



Fuente: Elaborado con base al Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 2020.

Este diseño institucional ayuda a gestionar la atención al fenómeno migratorio desde una estructura orgánica que le permite designar las actividades necesarias para llevar a cabo la protección de las personas migrantes y cada una de las tareas que tiene designada la Secretaría de Gobernación como encargada de formular y conducir la política migratoria.

A fin de dar cumplimiento al artículo 2 de la Ley de Migración, en el cual se comunican los principios de la política migratoria del Estado Mexicano de: “(...) respeto irrestricto de los Derechos Humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como mujeres (...)”¹⁰⁸, la LM en su Capítulo III “De las autoridades auxiliares en Materia Migratoria”¹⁰⁹, en el artículo 30, hace mención del Instituto Nacional de Migración para la atención de este grupo.

El Instituto Nacional de las Mujeres fue creado el 12 de enero del 2001, como un “organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines”¹¹⁰, el cual conforme al artículo 4 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, tiene por objeto “promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, con criterios de transversalidad, federalismo, y fortalecimiento de vínculos con los Poderes Legislativo y Judicial tanto federal como estatal”¹¹¹.

¹⁰⁸ Secretaría de Gobernación, “*Ley de Migración*”, capítulo III.

¹⁰⁹ Secretaría de Gobernación, “*Ley de Migración*”, art.30.

¹¹⁰ Diario Oficial de la Federación. (2021, 1 de junio). *Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres*. México.

¹¹¹ Cámara de Diputados. (2021). *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*. México.

El InMujeres atiende a “todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, y las mexicanas en el extranjero, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o dogma; quienes podrán participar en los programas, servicios y acciones que se deriven del presente ordenamiento”.¹¹²

Para la atención de las mujeres migrantes coadyuva con la protección de los Derechos Humanos de la mujer, por lo que la Ley Migración (LM) le delega las funciones siguientes:

- Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática, así como la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano.
- Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;
- Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los Derechos Humanos de las migrantes.

Estos dos organismos coadyuvan en la ejecución de la SEGOB para dar atención a la protección de los Derechos Humanos de las mujeres que se encuentren en situación migratoria, ya sea de manera regular o irregular; buscando la protección de sus Derechos Humanos por medio de sus oficinas que se encuentran en las diferentes entidades federales del territorio mexicano, a fin de que en caso de que alguno de sus derechos se encuentren en riesgo o hayan sido violados, las mujeres migrantes puedan acudir al INM o al InMujeres para que se les garantice la protección de sus derechos que se establecen como mandato consuetudinario en el

¹¹² Cámara de Diputados, “*Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*”, art.3.

artículo 4to de la CPEUM y en las diferentes leyes del estado mexicano, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

3.4 Política Pública Migratoria de México

Ante la Ante la grande afluencia de migrantes que se encuentran en el territorio mexicano, el Gobierno mexicano ha implementado Leyes y Políticas Públicas dirigidas a la protección de los Derechos Humanos de la población migrante, en las que analiza, define e identifica las causas de la migración en su territorio y coadyuva con la atención del fenómeno migratorio internacional desde su territorio.

En relación con lo anterior, el Gobierno por medio de la planeación nacional, establece una Política Pública Migratoria que cuenta con objetivos, metas, estrategias y acciones; lleva a cabo la planeación programática y presupuestal; ejecuta los programas y acciones establecidas para el cumplimiento de objetivos y metas de la política; comunica los resultados derivados de su ejecución; rinde cuentas a la población nacional, respecto del uso de los recursos asignados que le fueron otorgados para atender el problema público, de los cuales hicieron o no uso los ejecutores del gasto, así como del avance de los logros de los objetivos y metas; y, se evalúa la política, a efecto de poder contar, de ser necesario, con una mejora continua. En este apartado, se analizará la Política Pública Migratoria de México establecida por el Gobierno de México para el periodo 2012-2018.

3.4.1 Objetivos, metas, estrategias y acciones de la Política Pública Migratoria

En relación con las acciones encomendadas a la Secretaría de Gobernación, respecto de formular y conducir la política migratoria, mediante el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y a fin de dar cumplimiento a la normativa internacional correspondiente los asuntos migratorios y, a efecto de que se gestione en el país la migración y la protección de los

Derechos Humanos de los migrantes que se encuentran de manera regular e irregular dentro del territorio mexicano, el Gobierno Mexicano, implementó una política migratoria nacional para atender los diversos problemas públicos que emanan del fenómeno migratorio, entre los cuales destaca la violación de los Derechos Humanos a los migrantes que se encuentran en el territorio nacional de manera irregular y que forman parte de la población vulnerable, como las mujeres.

El artículo 2 de la Ley de Migración (LM) establece que la política migratoria de México es: “el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la CPEUM, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la LM, 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”¹¹³, y establece que los principios que sustentan la política migratoria de México son:

- Respeto irrestricto de los Derechos Humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria
- Atención a grupos vulnerables, como las mujeres.
- Atención a víctimas del delito.
- Que la situación migratoria irregular no pre configurará 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.
- Un enfoque integral de la movilidad internacional de personas, que atienda las responsabilidades de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

¹¹³ Secretaría de Gobernación , “*Ley de Migración*”, art.2.g

- Responsabilidad compartida con los gobiernos de los Estados y organizaciones nacionales e internacionales en temas migratorios.
- Contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes y, a la trata de personas.
- Equidad entre nacionales y extranjeros.
- Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes, sin importar su condición migratoria, siempre que el extranjero haya cumplido con las leyes aplicables.

La Secretaría de Gobernación (SEGOB), en el documento “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024” informó que, respecto de las cifras referentes a la migración que se encuentra en tránsito dentro del territorio mexicano de manera irregular se registró un incremento aproximado del 231.2% entre el año 2010 al 2017, ya que pasaron de ser 12,368 migrantes en 2010 a 296,829 en 2017, de los cuales se identificó que el 87.7% de migrantes en 2010, y el 91.1% en 2017 eran provenientes de Centroamérica, y el resto provenía de otra región.

En cuanto al total de hombres y mujeres migrantes reportados por la SEGOB, se comunicó que, en 2010, de los 128,368 migrantes en tránsito irregular en México, el 77.6% (99,649) eran hombres, y el 22.4% (28,719) eran mujeres. En cuanto a los 296,829 migrantes irregulares que se encontraban en tránsito en 2017, se identificó que, el 60.5% (206,231) eran hombres, y el 69.5% (90,597) fueron mujeres, por lo que entre 2010 y 2017, se incrementó un 315.5% (61,878) el número de mujeres migrantes irregulares que se encontraban en tránsito dentro del territorio nacional.

Tabla 5. Evolución en el número de migrantes que se encuentran de manera irregular en tránsito dentro del territorio mexicano, 2010-2017

Sexo/ubicación	2010		2017		Diferencia de incremento entre 2010-2017	
	Absolutos	Porcentual %	Absolutos	Porcentual %	Absoluta	Porcentual
Hombres	99,649	77.6	206,231	69.5	106,582	63.3
Mujeres	28,719	22.4	90,597	30.5	61,878	36.7
Total	128,368	100	296,829	100	168,460	100
Centroamérica	112,571	87.7	270,419	91.1	157,848	93.7
Otra región	15,797	12.3	26,410	8.9	10,613	6.3
Total	128,368	100%	296,829	100	168,461	100

Fuente: Nueva Política Migratoria del Gobierno de México, 2018-2024.

La SEGOB informó que, en cuanto al total de migrantes que logran ingresar a México de una forma irregular, los cuales se mantienen en tránsito, se estima que 9 de cada 10 migrantes provienen de la región Centroamericana y que es ocasionado por los factores económicos, políticos, así como sociales que viven las personas que habitan esos países.

El Estado Mexicano establece una planeación nacional para dar cumplimiento al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), respecto de la protección de los Derechos Humanos de las personas que se encuentren dentro del territorio mexicano, en el que se incluye a la población de migrantes, sin importar su situación migratoria.

La planeación nacional de desarrollo se define como “la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural (...), tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”¹¹⁴.

¹¹⁴ Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, última reforma el 16 de febrero de 2018

Con la planeación nacional de desarrollo “(...) se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan los resultados.”¹¹⁵

En la política nacional de migración se fijaron objetivos, metas, estrategias y prioridades que están establecidas en los documentos de planeación del Gobierno Mexicano, los cuales son el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Gobernación (PSG), el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (PSRE), Programa especial de Migración (PEM) y el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH).

El PND 2013-2018, se estableció la meta V. *México con Responsabilidad Global* en la cual se considera la migración como uno de los retos globales, por lo que considera que la política pública deberá atender las particularidad del fenómeno migratorio en sus diferentes dimensiones de una manera íntegra, con perspectiva de género, adquiriendo una mayor importancia en las mujeres migrantes, ya que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad; la movilidad migratoria que se hace de forma indocumentada por migrantes que en su mayoría proceden de regiones como Centroamérica, por lo que se consideró fundamental un replanteamiento de un nuevo modelo de gestión y ordenamiento fronterizo, así como de protección a los Derechos Humanos de los migrantes.

En el PSG 2013-2018, se estableció el objetivo 4 *Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y ejercicio de derechos*, y de él deriva la estrategia 4.4 *Proponer y coordinar una política migratoria integral*; para su consecución se

¹¹⁵ Diario Oficial de la Federación, “Ley de Planeación”, art. 3.

establecieron 4 líneas de acción encaminadas al diseño, promoción, coordinación y cooperación interinstitucional, así como la revaloración de la migración.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, a fin de atender al fenómeno migratorio, respecto de sus atribuciones, estableció en el PSRE 2013-2018 el Objetivo 1 Impulsar relaciones bilaterales que contribuyan a ampliar la presencia de México en el mundo, con la estrategia 1.2. Consolidar el diálogo político, cooperación y seguridad que favorezcan el desarrollo integral y prosperidad de la Frontera Sur y Centroamérica y la línea de acción 1.2.8 Impulsar acuerdos de cooperación con países expulsores de migrantes para actuar coordinadamente y brindar atención integral al fenómeno migratorio regional, con dichas acciones se busca contar una cooperación con los países que son expulsores de migrantes con la finalidad de coordinarse para la atención del fenómeno migratorio regional.

Asimismo, el PSRE también contiene el objetivo 2. Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo, la estrategia 2.3. Promover los más altos estándares de Derechos Humanos en los foros multilaterales pertinentes y, mediante sus líneas de acción busca la promoción de los Derechos Humanos de las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como lo son los migrantes, a fin de que se reconozca la problemática en los foros multilaterales pertinentes.

La visión del PEM 2014-2018 reconoce la función de la sociedad civil como proveedores de servicio y apoyo a la población migrante con principal enfoque a los grupos vulnerables, por lo que participan actores públicos y privados, que fortalecen la atención integral de la migración con responsabilidad nacional e internacional y, con respeto a los Derechos Humanos.

En el PEM la migración se ve como una corresponsabilidad de los Estados, en donde su participación, en su mayoría pertenecientes a la región centroamericana, es indispensables para

la atención del fenómeno migratorio, por lo que las características de la política migratoria mexicana debe ser integral, de largo plazo, corresponsable, garante en el respeto de los derechos de los migrantes, orientada al desarrollo de la comunidad y al bienestar del migrante, intergeneracional, con perspectiva de género y con otros criterios diferenciados, contará con seguridad humana, será participativa y coordinada interinstitucionalmente.

El PEM, como base de la política migratoria, se organizó en los 5 objetivos siguientes:

1. “Fomentar una cultura de legalidad, de Derechos Humanos y de valoración de la migración, con objeto de establecer la estructura de la migración que se relaciona con las bases jurídicas y capacidades institucionales con las que el Estado Mexicano cuenta para atender el problema público migratorio;
2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local, se relaciona con la integración del problema migratorio a la agenda internacional, regional y local, a fin de generar una cooperación en el tema migratorio;
3. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, en el que busca fortalecer, mecanismos para gestionar cada uno de los procesos migratorios desde la responsabilidad compartida y con la capacitación de los servidores públicos encargados de acuerdo con la norma, con apego al cumplimiento y salvaguarda de los dd.hh. y con enfoque de género;
4. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares, integra a las personas migrantes en la sociedad; y
5. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos, en el que se previene, persigue y sancionan las

violaciones de los Derechos Humanos de las personas migrantes, sin importar su situación migratoria, por medio de mecanismos que coadyuven a dar seguimiento a los derechos de los migrantes, en coordinación con los actores involucrados, a fin de dar cumplimiento al art. 1 de la CPEUM”.¹¹⁶

La responsabilidad compartida; la movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura; la atención a la migración irregular; el fortalecimiento interinstitucional; la protección de los connacionales en el exterior; la integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional; así como el apego a las normas internacionales del desarrollo sostenible permiten contextualizar, diseñar, operar y ejecutar una política migratoria con un apego a la norma respecto de la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes.

El fortalecimiento interinstitucional internacional y nacional, permite ejecutar los principios de la política migratoria de manera conjunta con las instituciones públicas encargadas de atender el fenómeno migratorio, lo que coadyuva a una mejor regulación para los procesos migratorios y permite que los migrantes, regulares e irregulares, conozcan sus derechos, sean promovidos, ejecutados y salvaguardados y, que en caso de que sean violados, los migrantes puedan acudir a instituciones realizar las acciones necesarias que, de acuerdo al debido proceso, los responsables puedan ser sancionados.

3.4.2. Planeación, programación y presupuestación

A fin de ejecutar los elementos que componen la política migratoria, se detectó la estructura programática en la que las dependencias y entidades responsables de atender el fenómeno migratorio, por medio de sus unidades administrativas, coadyuvan en la operación de la política

¹¹⁶ Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2014). *Programa Especial de Migración 2014-2018*. Ciudad de México, México: SEGOB.

pública. En este sentido, se revisaron los documentos de planeación programática del periodo correspondiente al 2013-2018, en los que se identificó que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizó recursos destinados a la política migratoria a 3 ramos administrativos: 04 Gobernación; 05 Relaciones Exteriores; y 35 Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, los ramos no cuentan con programas presupuestarios para su ejecución y no se logra distinguir el grupo de atención de migrantes por flujo. La estructura programática de la política migratoria fue realizada de la manera siguiente:

Tabla 6. Estructura programática de la Política Migratoria, 2013-2018

Ramo	Programa Presupuestario	Programa presupuestario	Unidad Responsable	¿Qué hace?
4 Gobernación	E010 Atención a Refugiados	E006 Atención a refugiados en el país	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)	Que los extranjeros que se encuentran en territorio nacional tengan acceso al procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado o protección complementaria y asistencia institucional, en los términos que señala la ley a fin de que se les garantice el respeto a sus Derechos Humanos
	E011 Servicios de Migración y política Migratoria	E008 Política y servicios migratorios	Instituto Nacional de Migración Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur	Diseña mecanismos de coordinación interinstitucional que faciliten una movilidad segura, ordenada y regular, mediante acciones gubernamentales enfocadas en la cooperación internacional, los Derechos Humanos y la perspectiva de género.
5 Relaciones Exteriores	003 Protección, asistencia y servicios eficientes y suficientes para los mexicanos en el exterior o que viajan al exterior	E002 Atención, protección, servicios y asistencia consulares	Dirección General de Servicios Consulares	Que los connacionales y extranjeros reciban servicios consulares, de asistencia, protección, documentación de identidad de viaje y programas que permitan la vinculación con sus lugares de origen, logrando su inclusión en el país receptor
35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	001 Protección y Defensa de los Derechos Humanos	E003 Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes	Quinta Visitaduría General	Que las personas en contexto de migración reciban servicios de promoción y atención

Fuente: Elaborado con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a los ejercicios 2013-2018; y el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación con el fenómeno migratorio, en el Ramo 4 “Gobernación” se operaron dos Programas Presupuestarios: el Programa E006 “Atención a refugiados”, a cargo de la COMAR, a fin de brindar asistencia y protección a los Derechos Humanos de los extranjeros que se encuentren dentro del territorio mexicano en situación de refugiado; y el E008 “Política y servicios migratorios”, a cargo del INM y que tiene por objeto facilitar la movilidad de los migrantes de una manera segura, ordenada y regular.

La SRE, operó el programa E002 “Atención, protección, servicios y asistencia consulares”, el cual tiene por objeto asegurar la prestación de servicios de documentación para posibilitar a los nacionales o extranjeros disponer de los instrumentos consulares y migratorios, mismo que estuvo a cargo de la Dirección General de Servicios Consulares.

La CNDH, implementó el programa E003 “Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con personas migrantes”, a cargo de la Quinta Visitaduría General encargada de temas correspondientes al fenómeno migratorio y que pertenece al órgano autónomo.

En relación con lo anterior, se realizó el análisis de la evolución de los recursos asignados a las autoridades migratorias y a la CNDH por la SHCP, por Ramo y por Programa Presupuestario, lo cual corresponde a los encargados de la política pública migratoria en el periodo del 2013-2018:

Tabla 7. Evolución del presupuesto asignado para el cumplimiento de la Política Migratoria 2013-2018

(MILLONES DE PESOS)

Ramo	Programa Presupuestario	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	TMA
Presupuesto asignado por ramo									
04 SEGOB		21,041.2	75,003.3	77,066.3	67,472.5	58,187.1	64,288.2	363,058.6	25.02
05 SRE		6,947.4	7,532.5	8,100.5	7,841.5	7,819.2	9,003.2	47,244.2	5.32
35 CNDH		1,375.1	1,416.4	1,466.0	1,546.9	1,728.6	2,033.0	9,566.0	8.13
Total		29,363.7	83,952.2	86,632.8	76,861.0	67,734.8	75,324.4	419,868.8	20.73
Presupuesto asignado en la política migratoria por ramo									
04 SEGOB	E006 "Atención a refugiados en el país"	23.02	24.8	26.0	22.5	25.4	25.8	147.5	2.32
	E008 "Política y servicios migratorios"	1,906.11	2,102.0	1,966.0	1,925.5	1,781.5	1,844.1	11,525.2	-0.659
05 SRE	E002 "Atención, protección, servicios y asistencia consulares"	191.27	242.3	244.3	469.0	546.4	836.4	2,529.7	34.32
35 CNDH	E003 "Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes"	55.2	65.3	67.5	141.4	100.5	108.9	538.8	14.55
Total		2,175.5	2,434.4	19,998.6	2,558.4	2,453.7	2,815.3	14,741.2	5.29

Fuente: Elaborado con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2013-2018.

En cuanto a la evolución de la exposición de motivos para el presupuesto asignado a los programas presupuestarios y el otorgamiento de recursos para los ramos 4, 5 y 35 en el periodo correspondiente a 2013-2018, se identificó que en la exposición de motivos del PEF correspondiente al ejercicio fiscal 2013 el Gobierno de la República estableció como prioridad el llevar a cabo una política social de derechos universales y subsidios focalizados a los grupos vulnerables como los migrantes, por lo que se destinaron recursos en materia de migración, mediante programas como el E008 "Política y servicios migratorios"; de conformidad con el PEF de 2013, al Ramo 4 "Gobernación" se le asignaron 21,041.2 mdp, a la SRE 6,947.4 mdp y a la CNDH 1,375.1 mdp, sumando un total de 29,363.7 mdp, de los cuales, 2,175.5 mdp correspondieron a programas prioritarios relacionados con el fenómeno migratorio.

Al respecto, en la estrategia programática de la SEGOB, se señaló que, a fin de coadyuvar al desarrollo de políticas integrales de migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos, propondrá y coordinará una política migratoria integral; que ayude a controlar, verificar y facilitar la movilidad humana; simplificar los procesos migratorios; y, a coordinar la política pública en materia de refugiados y extranjeros que reciben protección complementaria, mediante los programas E008 "Política y servicios migratorios" y E006 "Atención a refugiados en el país", a los que se les asignó un presupuesto inicial en 2013 de 1,906.11 mdp y 23.0 mdp, respectivamente.

En el PEF 2013 de la SRE, se identificó que, a fin de prestar servicios de protección y asistencia consular, y expedir documentación consular y migratoria de identidad y viaje, estableció el programa E002 "Atención, protección, servicios y asistencia consulares", al cual se le otorgó un presupuesto de 191.3 mdp.

Mediante el PEF del ejercicio fiscal 2013, se informó que la CNDH mejoraría la calidad, calidez y accesibilidad de los servicios con un mayor acercamiento a la sociedad en general, particularmente con los grupos en situación de vulnerabilidad, como son los migrantes, por lo que se desarrollaría la actividad institucional denominada "Proteger y Defender los Derechos Humanos" en la que se emitieron 6 Programas Presupuestarios, entre los cuales, para atender el fenómeno migratorio se encuentra el programa E003 "Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes", mismo que en 2013 se le asignó un presupuesto de 55.2 mdp.

En la exposición de motivos del PEF del ejercicio fiscal 2014, se identificó que para la atención de la migración se implementarían políticas y mecanismos de coordinación y cooperación con objeto de facilitar la movilidad internacional y la simplificación de procesos migratorios de los visitantes que arriban o radican en México. Al respecto, se identificó que de los 75,003.3 mdp asignados al Ramo 4, 24.8 mdp correspondieron al pp E006 y 2,102.0 mdp al programa E008; al Ramo 5 se le asignaron 7,532.5 mdp, de los cuales 242.3 mdp fueron destinados al programa E002; y al Ramo 35 le otorgaron 1,416.4 mdp, de los cuales 65.3 mdp fueron para el programa E003. En relación con lo anterior, se puede comentar que para el 2014, la suma total del presupuesto asignado a los ramos 4, 5 y 35 fue de 83,952.2 mdp, de los cuales 2,434.4 mdp están relacionados con programas que dan atención a la política migratoria.

En 2015, mediante la exposición de motivos se comunicó que para el fenómeno migratorio se demanda una política con visión integral y respeto a los DD.HH. mediante una gestión eficaz de los procesos de internación de personas a México, que facilite la movilidad de personas y, que contribuya al fortalecimiento de la economía regional, por lo que la asignación prevista en el PPEF 2015 para el Instituto Nacional de Migración (INM), por 1.9 mdp, permitirá continuar

atendiendo los flujos migratorios mediante el programa E008; así como proteger y defender los derechos de los migrantes en tránsito por el territorio mexicano.

En relación con lo anterior, en el PEF 2015 se le otorgaron 77,066.3 mdp a la SEGOB, de los cuales 26.0 mdp y 19,660.8 mdp corresponden a los programas E006 y E008, respectivamente; a la SRE se le autorizó un presupuesto de 8,100.5 mdp, de lo cual 244.3 mdp se destinaron al programa E002; en cuanto a la CNDH, contó con un presupuesto de 1,466.0 mdp del que, 67.5 mdp le correspondieron al programa E003. Al respecto, se identificó que la suma total del presupuesto asignado a los ramos 4, 5 y 35 fue de 86,632.8 mdp, de los cuales, 19,998.6 mdp correspondieron a programas que atienden el fenómeno migratorio.

Para el ejercicio fiscal 2016, en la exposición de motivos del PEF, a fin de dar atención al cumplimiento de los derechos de los grupos vulnerables que se encuentran dentro del territorio mexicano, como los migrantes, se instituyeron programas prioritarios que tienen como objeto el fortalecimiento de la política pública migratoria, misma que va encaminada a la protección de los dd.hh., prevención de discriminación y reducción de desigualdades, por lo que se destinaron 2,558.4 mdp a los programas que coadyuvan al fenómeno migratorio, 22.5 mdp para el programa E006 y 1,925.5 mdp al Pp E008; 469.0 mdp al E002, y 141.4 mdp al programa E003.

En cuanto a la exposición de motivos de 2017 se estableció que para dar cumplimiento a la obligación que tiene el Estado Mexicano de proporcionar atención y bienestar a la población migrantes, bajo una perspectiva de respeto a los Derechos Humanos y de corresponsabilidad entre los tres órganos del gobierno mexicano, se le destinarán recursos al INM, para garantizar su operación en la instrumentación de la política migratoria. Asimismo, se identificó que se otorgaron 25.4 mdp al programa E006; 1,781.5 mdp al E008; 546.4 mdp al Pp E002, y 100.5 mdp

al E003, sumando un total de 2,453.7 mdp destinados a programas que dan atención a la política migratoria.

Finalmente, para el último año del sexenio, en 2018, para impulsar la cooperación que emitan acuerdos en materia de política migratoria, y considerando la coyuntura internacional originada por el cambio de gobiernos de los Estados Unidos de América del Norte, ya que con la llegada de Donald Trump al poder, se aplicaron medidas de control migratorio más estrictas, México se comprometió a continuar fortaleciendo las estrategias y acciones para atender el fenómeno migratorio por medio del seguimiento de los programas de los ramos 4, 5 y 35, a fin de ejercer una política migratoria que tenga como prioridad el pleno respeto de los dd.hh. de los migrantes, mediante acciones orientadas a fortalecer la regulación, control y verificación eficaz de flujos migratorios, por lo que a los programas E006 y E008, se les asignaron recursos por 25.8 mdp y 1,844.1 mdp, respectivamente; al programa E002 se le otorgaron 836.4 mdp; y al Pp E003 108.9 mdp, sumando entre los 4 programas de los ramos 4, 5 y 35 un total de 2,815.3 mdp asignados, de los 75,324.4 correspondientes a dichos ramos.

En relación con el análisis del total de presupuesto asignado a los ramos administrativos 4, 5 y 35, en el periodo 2013-2018, se identificó que durante el sexenio se otorgaron 419,868.8 millones de pesos (mdp), representando un crecimiento aproximado de 20.73% por año; en 2013 se asignaron 29,363.7 mdp, mientras que, en el último año, 2018, se destinaron 75,324.4 mdp, 45,960.7 mdp más.

Respecto del presupuesto asignado para la política migratoria en el periodo 2013-2018, se presentó un incremento promedio anual del 5.29%, al pasar de 2,175.5 mdp en 2013 a 2,815.3 mdp en 2018.

La planeación programática y presupuestaria de los ramos 04, 05 y 35 se estableció para la ejecución de la política migratoria, a fin de que se lleve a cabo de una manera racional y sistemática por medio de los objetivos, metas, líneas de acción, indicadores, entre otros, que se encuentran establecidos en los programas de planeación antes descritos, y con ello coadyuvar con la resolución del problema migratorio con la asignación de recursos asignados a cada uno de sus Pp.

3.4.3. Ejecución de la Política Migratoria

La ejecución de la política migratoria, para el periodo 2012-2018, fue ejercida por medio de las autoridades migratorias y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), mediante los ramos 4 “Gobernación”, 5 “Relaciones Exteriores” y 35 “Comisión Nacional de Derechos Humanos”. Al respecto, se identificó lo siguiente:

Tabla 8. Evolución del presupuesto ejercido de la Política Migratoria, 2013-2018

(millones de pesos)

Ramo	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	TMCA
Presupuesto total ejercido en cada ramo								
04 SEGOB	61,287.73	77,284.94	81,280.14	83,232.47	75,452.32	85,080.26	463,617.86	6.78
05 SRE	8,200.87	9,306.48	10,866.81	13,497.82	13,064.60	14,303.21	69,239.78	11.76
35 CNDH	1,359.01	1,335.80	1,382.92	1,517.67	1,655.12	1,940.14	9,190.66	7.38
Total	70,847.61	87,927.22	93,529.88	98,247.96	90,172.04	101,323.61	542,048.31	7.41
Ejercido en la política migratoria								
04 SEGOB	3,091.66	3,511.74	4,187.76	4,022.73	5,062.45	6,135.32	26,011.65	14.69
Part. (%)	5.04	4.54	5.15	4.83	6.71	7.21	5.61	(7.42)
05 SR_E	252.57	220.83	340.69	4,038.87	4,474.89	3,682.11	13,009.97	70.90
Part. (%)	3.08	2.37	3.14	29.92	34.25	25.74	18.79	(52.90)
35 CNDH	58.67	65.45	66.60	151.43	107.70	119.22	569.06	15.23
Part. (%)	4.32	4.90	4.82	9.98	6.51	6.15	6.19	(7.31)
Total	3,402.90	3,798.02	4,595.05	8,213.03	9,645.04	9,936.65	39,590.68	23.90

Fuente: Elaborado con base en los documentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta Pública Federal, 2013-2018.

Se identificó que, en el periodo 2013-2018, el Ramo 04 “Gobernación” ejerció un presupuesto total del 463,617.86 mdp, al pasar de 61,287.73 mdp a 85,080.26 mdp, respectivamente, lo que representó un incremento anual de 6.78%; el Ramo 05 “Relaciones Exteriores” ejerció 69,239.78 mdp, en 2013 8,200.87 mdp y en 2018 69,239.78 mdp, con un incremento anual de 11.76%; y finalmente, el ramo 35 “Comisión Nacional de Derechos Humanos”, ejerció un total de 1,359.01 mdp, con un incremento anual de 7.38%.

El total del presupuesto ejercido en los ramos administrativos 4, 5 y 35, en el periodo 2013-2018, fue de 542,048.31 millones de pesos (mdp), lo que representó un incremento promedio anual de 7.41%, al pasar de 70,847.61 mdp a 101,323.61 mdp, respectivamente.

En relación con el presupuesto ejercido para la política migratoria, correspondiente al periodo 2013-2018, se efectuó un incremento anual de 23.90%, al pasar de 3,402.90 mdp a 9,936.65 mdp, de los cuales, 26,011.65 mdp fueron ejercidos por el Ramo 04 “Gobernación” con un incremento anual de 7.42%; 13,009.97 mdp por el Ramo 05 “Relaciones Exteriores” con un incremento anual de 52.90%, y 569.06 mdp por la CNDH con un incremento anual de 7.31%.

Respecto de la evolución del presupuesto ejercido por los programas presupuestarios en el periodo del 2013-2018, se identificó lo siguiente:

Tabla 9. Presupuesto ejercido por medio de los programas presupuestarios relacionados con la Política Migratoria, 2012-2018

Componente	UR	Clave	PP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	TMCA
04 SEGOB											
Garantía Coordinación Ordenamiento Protección Promoción	Instituto Nacional de Migración	E008	Política y servicios migratorios	3,077.03	3,495.18	4,161.69	3,922.75	4,965.05	6,015.83	25,637.54	14.34%
	Unidad de Política Migratoria			34.57	34.96	35.37	47.31	54.05	54.31	260.57	9.45
	Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur			N.A.	5.18	51.00	30.40	25.45	36.63	148.66	47.87
Total				3,111.61	3,535.32	4,248.05	4,000.45	5,044.55	6,106.78	26,046.76	14.43
Protección	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	E006	Atención a refugiados en el país	14.62	16.56	26.07	22.27	17.90	28.54	125.96	14.31
05 SRE											
Ordenamiento Promoción Protección	Dirección General de Servicios Consulares	E002	Atención, protección, servicios y asistencia consulares	1,100.59	1,516.99	2,064.75	1,831.16	2,272.64	2,377.58	11,163.71	16.65
35 CNDH											
Promoción Protección	Quinta Visitaduría General	E003	Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes	26.66	25.81	26.23	102.88	107.70	119.22	408.50	34.92

(MILLONES DE PESOS)

Fuente: Elaborado con base en la Cuenta Pública, 2012-2018.

El programa E008 “Servicio migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”, a cargo de la SEGOB, en el periodo de 2012-2018, incrementó un 14.34% en el ejercicio de sus recursos, al pasar de 3,111.61 mdp a 6,106.78 mdp, respectivamente. Al respecto, se identificó que los recursos fueron destinados al componente de garantía, coordinación, ordenamiento, protección y promoción para la atención del fenómeno migratorio.

El programa E006 “Atención a refugiados en el país”, a cargo de la SEGOB, en el periodo de 2012-2018, incrementó un 14.31% en el ejercicio de sus recursos, al pasar de 14.62 mdp a 28.54 mdp. Al respecto, se identificó que los recursos fueron destinados al componente protección.

El programa E002 “Atención, protección, servicios y asistencia consulares”, a cargo de la Secretaría de la Relaciones Exteriores, surgió en 2016 derivado de la desaparición del programa E003 “Expedición de pasaportes y servicios consulares”, por lo que las cifras del 2013-2015, corresponden a dicho programa.

Derivado de lo anterior, se identificó que en el periodo del 2012-2018, se registró un incremento de 16.65%, al pasar de 1,100.59 mdp a 2,377.58 mdp, respectivamente. Al respecto, se identificó que los recursos fueron destinados a los componentes de ordenamiento, promoción y protección.

La CNDH, registró que en el programa E003 “Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes”, presentó un aumento promedio anual del 34.92%, al pasar de 26.66 mdp a 119.22 mdp, respectivamente. Dichos recursos fueron designados para los componentes de promoción y, protección.

Se identificó que para medir los resultados de los Pp E006 “Atención a refugiados en el país”, E008 “Servicio migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”, E002 “Protección y asistencia consular” y, E003 “Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes”, en el periodo correspondiente al 2013-2018, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) a nivel Fin se establecieron los indicadores siguientes:

Tabla 10. Programas presupuestarios y atención de las causas del problema, 2013-2018

Factor problemático	Objetivo de nivel Fin de la MIR del programa relacionado con la política pública migratoria	Consideraciones
Dependencia/organismo		
Unidad Responsable		
Programa Presupuestario		
Garantía, coordinación, ordenamiento, promoción y protección		
Instituto Nacional de Migración, Unidad de Política Migratoria y Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur		
E008 “Política y servicios migratorios”	<p>Contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos mediante la mejora en las condiciones de atención a los migrantes y facilitar los flujos migratorios.</p> <p>Contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos mediante el fortalecimiento de la cultura de migración, elevando los niveles del servicio migratorio, garantizando una gestión migratoria eficiente.</p>	<p>Se trabajó para la detección de áreas de oportunidad en los servicios migratorios brindados por el INM, a efecto de facilitar los flujos migratorios legales y fortalecer su capacidad operativa para la verificación migratoria; y otorgó atención a los usuarios en sus trámites de regulación.</p>

Ordenamiento en su subcomponente de documentación; promoción y protección		
Secretaría de Relaciones Exteriores		
E002 “Atención, protección, servicios y asistencia consulares”	Contribuir a proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero, fomentando así la inclusión en el país mediante la atención de casos de asistencia y protección consular	Se identificó que el programa es congruente con el problema público, ya que se promovió la protección preventiva; se realizaron actividades para acercar los servicios a las comunidades mexicanas, a fin de que no sean vulnerados sus derechos; y se realizaron representaciones consulares de México en el exterior con objeto de orientar y asesorar a los migrantes en cuanto a la asistencia y protección consular.
Protección y promoción		
Comisión Nacional de Derechos Humanos		
Quinta Visitaduría General		
E 003 “Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes”	Contribuir a la protección de los Derechos Humanos mediante la prestación de servicios de atención al público en oficinas foráneas y atención a personas migrantes	Se identificó que el programa es congruente con el problema público, respecto de la salvaguarda a los Derechos Humanos de la población migrante, ya que la CNDH por medio del programa contó con oficinas que ofrecen apoyo y asesoría para la presentación de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos; orientación jurídica; visitas a las estaciones migratorias, a fin de monitorearlas; gestiones para alojamiento de migrantes en las estaciones migratorias con condiciones de limpieza básica, aseo personal, y acceso telefónico. Se llevaron a cabo visitas a autoridades dependientes de una autoridad diferente a la migratoria, en donde se presenta una alta concentración de migrantes, con objeto de supervisar el trato a los migrantes, recabar sus testimonios y, en su caso, dar inicio a los expedientes de queja respectivos.

Secretaría de Gobernación		
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados		
E006 “Atención a refugiados en el país”	Contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos mediante la protección y asistencia institucional que brinda la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados a los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiados y beneficiarios de protección complementaria.	Se identificó que el programa es congruente, ya que se atienden la promoción y protección de los Derechos Humanos de los migrantes y se realizaron las gestiones para las solicitudes de condición de refugiado

Fuente: Elaborado con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012-2018.

Se identificó que, en la Matriz de Indicadores se llevó a cabo una planeación específica, a nivel fin, para coadyuvar en cada uno de los factores problemáticos del fenómeno migratorio, por lo que de los 4 programas establecidos, el programa E008, a cargo de la Secretaría de Gobernación, se operó para establecer políticas públicas que garanticen la protección de los Derechos Humanos de los migrantes, generando una coordinación, ordenamiento, promoción y protección de los mismos; para el ordenamiento, en relación con la emisión de documentación, se creó el programa E002 a cargo de la SRE; en cuanto a las actividades específicas de protección y promoción de los derechos de los migrantes, la CNDH y la SEGOB establecieron los programas E003 y E006 respectivamente.

Se ejecutaron 4 programas presupuestarios para la atención del problema público migratorio, de los cuales, los programas E006 y E003 de los ramos de Gobernación y Comisión Nacional de Derechos Humanos, establecieron metas relacionadas con la protección y promoción de derechos para los migrantes, lo que representa un 50.0% de los programas establecidos para la atención del fenómeno migratorio; el ramo 05 Relaciones Exteriores, promovió un programa enfocado al ordenamiento, mismo que se encuentra relacionado a la documentación y representa un 25.0% en

el total de programas; en cuanto al indicadores relacionados con la garantía, coordinación, ordenamiento, promoción y protección, la SEGOB estableció el programa E008, lo cual equivale al 20.0% restante.

3.4.4. Resultados y rendición de cuentas de la Política Migratoria

El artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que: “los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de (...) rendición de cuentas”.¹¹⁷ En el artículo 4, párrafo segundo, señala que los “ejecutores del gasto (...) están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos”.¹¹⁸

En el Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018, del 30 de abril de 2014, en su artículo 4, indica que la “Secretarías de Gobernación, (...) dará seguimiento a la implementación de las acciones y al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa Especial de Migración 2014-2018, y reportará los resultados obtenidos con base en las metas e indicadores correspondientes”.¹¹⁹

Al respecto, se identificaron los resultados reportados en los documentos de rendición de la política migratoria a 2017; se revisó el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; el Programa Sectorial de Gobernación y Relaciones Exteriores; el Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Programa Especial de Migración; el Programa Nacional de Derechos Humanos; el Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Informe de Labores del Instituto Nacional de Migración; así como el

¹¹⁷ Diario Oficial de la Federación. (2022). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México.

¹¹⁸ Diario Oficial de la Federación, “*Ley Federal de Presupuesto y...*”, art.1.

¹¹⁹ Diario Oficial de la Federación. (2014). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Población, 2014-2018*. México.

Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2018.

Se analizaron los resultados reportados en los documentos de acuerdo con la atención del problema público migratorio: a) problema central, y b) factores causales del problema.

a). Problema central

Tabla 11. Análisis de rendición de cuentas de las autoridades migratorias, respecto del problema central de la Política Migratoria, 2013-2018

Factor causal identificado		
Vulnerabilidad en la protección de sus Derechos Humanos de las personas migrantes que ingresan, permanecen y transitan en el territorio mexicano		
Núm.	Documento	Resultados reportados
1.	Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de personal en materia de Derechos Humanos y atención a migrantes • Acuerdos bilaterales con responsabilidad compartida con Estados Unidos de América del Norte • Acuerdos bilaterales para garantizar una migración segura, ordenada y regular. • Del 2012 al 2018 se orientó e informó a más de 1.1 millones de migrantes
2.	Programa Sectorial de Gobernación	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones para proteger los derechos de los migrantes, facilitar el ingreso y tránsito migratorio mediante espacios de diálogo y cooperación a nivel internacional, regional y local, para promover una migración segura, regular y ordenada. • Participación, elaboración, publicación y difusión de artículos, encuestas y materiales referentes al fenómeno migratorio. • Promoción de mecanismos de cooperación para articular acciones en materia migratoria con el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo; con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); el

		<p>Instituto Nacional de Migración (INM); el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED); y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación en la Primera Ronda de Negociaciones de la Fase II para la construcción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Regular y Ordenada; en la reunión XXIII Reunión Viceministral de la Conferencia Regional sobre Migración; en la 42ª. Sesión del Grupo de Trabajo sobre Migración; entre otros.
3.	Programa Especial de Migración	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de campañas, talleres, y documentos en temas de género, no discriminación, xenofobia. (CONAPRED, INMUJERES, SER, INM). • Asistencia jurídica a los migrantes que son víctimas de delitos y violaciones a Derechos Humanos en territorio mexicano. • Colaboración con organismos internacionales para atender el fenómeno migratorio mediante reuniones, talleres, capacitaciones y reuniones. (One Day Again, SPIRIT Day, ONU Mujeres, OIM, Anti-Defamation League). • El INM, la Quinta Visitaduría de la CNDH, el CONAVIM capacitó a servidores públicos en materia de legalidad, Derechos Humanos, xenofobia, salud para el migrante., y migración.
4.	Programa Nacional de Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación en el Diario Oficial de la Federación del Acuerdo A/012/18 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación, a cargo de la Fiscalía General de la República, el 16 de febrero de 2018. • No se reportaron resultados relacionados al fenómeno migratorio.
5.	Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la Declaración Especial sobre el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, mediante la cual se reafirmó la necesidad de promover la protección de los dd.hh. de los migrantes y la cooperación

		<p>internacional para adoptar políticas y procedimientos integrales para una gobernanza migratoria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniones con los países del Triángulo del Norte, E.U.A., Panamá, entre otros, a fin de establecer una cooperación internacional en materia migratoria. • En julio de 2018, se acordó el primer Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Dicho acuerdo no es jurídicamente vinculante pero se cataloga como un avance político internacional, el cual consta de 23 objetivos encaminados a la cooperación para acordar la migración o mejorar la migración para que se realice de forma legal.
6.	Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de personal en materia de Derechos Humanos y atención a migrantes. • Participación, elaboración, publicación y difusión de artículos, encuestas y materiales referentes al fenómeno migratorio, temas de género, no discriminación, xenofobia. (OIM, INM, SER, UNESCO, CNDH) • Se ejecutaron programas para la atención del fenómeno migratorio.
7.	Informe de Actividades de la CNDH	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgó atención médica, jurídica a las personas migrantes. • Se otorgaron asesorías jurídicas a los migrantes para realizar su retorno asistido. • Se realizó un acompañamiento a las Caravanas de Madres Centroamericanas para la búsqueda de sus hijas e hijos desaparecidos. • Se realizaron actividades de promoción y formación en materia de dd.hh. de las personas migrantes. • Se realizaron visitas a estaciones migratorias para darle seguimiento a las actividades o acciones realizadas.
8.	Informe de Labores del INM	<ul style="list-style-type: none"> • Logros en materia de atención a denuncias, asesoría legal a migrantes, atención médica de migrantes lesionados. • Localización de migrantes, asistencia social, y asesoría jurídica por medio de los Grupos Beta de Protección a Migrantes del INM.

		<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de personal en materia de migración.
Cuenta Pública		
9.	Análisis del ejercicio del presupuesto de egresos del Ramo 4 “Gobernación”	No se reportaron resultados relacionados.
10.	Análisis del ejercicio del presupuesto de egresos del Ramo 5 “Relaciones Exteriores”	No se reportaron resultados relacionados.
11.	Análisis del ejercicio del presupuesto de egresos del Ramo 35 “CNDH”	No se reportaron resultados relacionados.

Fuente: Elaborado con base en el análisis del Sexto Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; del informe de avances y resultados 2018 de las estrategias y objetivos en el Programa Sectorial de Gobernación; del Programa Especial de Migración; del Programa Nacional de Derechos Humanos; del Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores; del Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación; del Informe de Actividades de la CNDH; Informe de Labores del INM; y la Cuenta Pública.

En los documentos de rendición de cuentas se informó respecto de los acuerdos bilaterales que se llevaron a cabo con diferentes Estados, entre los cuales destaca Estados Unidos de Norte América y los pertenecientes al Triángulo del Norte; las autoridades migratorias realizaron actividades para capacitar a su personal, respecto de la atención de migrantes, género, protección a los Derechos Humanos, xenofobia, y no discriminación; se otorgó asesoría legal a los migrantes para la atención de violación a sus Derechos Humanos, para llevar a cabo su retorno asistido; así como atención médica y jurídica a los migrantes.

En relación con lo anterior, se identificó que las acciones realizadas para la atención del problema público migratorio, durante el periodo 2013-2018, son coherentes con la planeación, en razón de que se coadyuvó para que la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes que ingresan, permanecen y transitan en el territorio mexicano se haga efectiva; se asistió a las denuncias realizadas; y se veló por sus derechos en durante las diferentes reuniones de trabajo nacionales e internacionales que se llevaron a cabo con diversas instituciones y organizaciones; sin embargo, dicha información es insuficiente para medir el grado de avance que tuvo el Gobierno Mexicano para disminuir la vulnerabilidad de las personas migrantes que ingresan,

transitan o retornan del territorio mexicano, ya que no se implementaron mecanismos que reporten dicho avance.

b) Factores causales del problema público migratorio

Se llevó a cabo un análisis en los documentos de rendición de cuentas reportados por los ramos 04 “Gobernación, 05 “Relaciones Exteriores” y el 35 “Comisión Nacional de Derechos Humanos”, a fin de identificar los resultados obtenidos durante el periodo 2013-2018, respecto de los componentes de la política migratoria y la atención que se les dio a las causas del problema público migratorio, los cuales se presentan en la tabla siguiente:

Tabla 12. Análisis de los documentos de rendición de cuentas de las autoridades migratorias y autónoma que participaron en la ejecución de la Política Migratoria, 2013-2018

Componente	Factor causal de problema	Programa Sectorial de SEGOB	Informe de Labores del INM	Informe de Labores de la SRE	Informe de Labores de la COMAR	Informe de actividades de la CNDH
Coordinación	Falta de coordinación entre las autoridades migratorias y auxiliares de la política migratoria	Sin información	Se suscribieron acuerdos nacionales entre dependencias para la colaboración en el fenómeno migratorio, y sistemas que generen información para su atención; así como acuerdos internacionales, como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada	Se ratificó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada; se llevó a cabo el Acuerdo por el que se reducen los plazos de resolución y prevención para los trámites expedidos en las oficinas consulares, a fin de que los connacionales puedan reducir los tiempos en los trámites de pasaportes y matrículas.	Se suscribieron 4 acuerdos y convenios en beneficio de personas refugiadas por medio de programas con Fundaciones	Sin información
Garantía	Falta de congruencia en la normativa y la administración que regula la política migratoria	El 18 de junio de 2018 se publicó en el DOF el Instructivo Normativo para la Asignación de la CURP, el cual contempla la expedición de la constancia de CURP temporal para personas extranjeras.	Reformas a los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios. Elaboración de Manuales de Operación y de Procedimientos Sistemáticos de Operación-	Se participó en la resolución aprobada de la Asamblea General de Naciones Unidas núm. A/RES/72/179, respecto de la protección de migrantes	Se presentó el Protocolo de Evaluación Inicial para la Identificación de Indicios de Necesidades de Protección Internacional en Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados o Separados, con objeto de aportar elementos a los servidores públicos encargados de realizar la evaluación inicial para identificar a niñas, niños y adolescentes con necesidad de protección internacional.	Sin información

Ordenamiento						
Documentación	Falta de infraestructura y personal capacitado en materia de movilidad internacional	Se expidieron y otorgaron documentos migratorios; así como Tarjetas de Visitante Regional.	La COMAR reconoció la condición de refugiados de personas, y autorizó que se incluya la CURP en sus constancias de refugiados. Se llevó a cabo el “Programa Temporal de Regularización Migratoria, a efecto de regularizar la situación migratoria de extranjeros.	Se operaron consulados móviles con objeto de que los connacionales tramiten pasaportes y matriculas-	Sin información	Sin información
Verificación	Mecanismos deficientes para identificar y dar seguimiento a los migrantes que ingresan en los flujos regulares e irregulares.	Sin información	Por medio del INM, en colaboración con la SEDENA y la SEMAR, se llevaron a cabo visitas a estaciones migratorias con el objeto de supervisar la adecuada aplicación de la normativa migratoria, así como corroborar la situación migratoria de las personas extranjeras que ingresan al territorio mexicano.	Se suscribió el Memorándum de Entendimiento para el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de nacionales de países Centroamericanos migrantes que ingresan a México. Se eliminaron requisitos de visa para extranjeros de países latinoamericanos. Se emitieron visas para extranjeros y se disminuyeron los requisitos para su trámite.	Sin información	Sin información
Control	Falta de un sistema que cuente con información oportuna y confiable, respecto de las dimensiones del fenómeno migratorio	Sin información	Mediante el Programa Especial de Migración 2014-2018, se obtuvieron avances en la generación de información de los migrantes y se diseñó la Red de Información y Estadística Migratoria. México se integró a la Plataforma de Intercambio de Información Migratoria en Tiempo Real de la OIM, a efecto de explorar y analizar los datos migratorios y atender y	Sin información	Sin información	Sin información

			proteger a las víctimas de delito, trata y tráfico de personas a nivel regional.			
Revisión	Falta de apoyo de parte de las autoridades migratorias, a efecto de constatar el estatus migratorio de los extranjeros	El Centro Nacional de Monitoreo coadyuvó al fortalecimiento de supervisión de los funcionarios del INM, respecto de las estaciones migratorias y su operación	Se realizaron visitas a diferentes establecimientos migratorios, a efecto de detectar la situación migratoria de los extranjeros, así como la protección a sus Derechos Humanos y la atención a las denuncias realizadas por migrantes. Se realizaron tareas de inteligencia para detectar las pandillas delincuentes que agreden a migrantes en las rutas que utilizan en su tránsito. Se detectaron ordenes de captura en su país de personas extranjeras que ingresaron al territorio.	Sin información	Sin información	Sin información
Promoción	Falta de capacitación a los servidores públicos que pertenecen a las dependencias y entidades que ejecutan la política migratoria	Sin información	El INM capacitó a servidores públicos en temas de legalidad, Derechos Humanos, multiculturalismo, control fronterizo, prevención y atención a la violencia hacia mujeres migrantes, reforzamiento de la perspectiva de género en el fenómeno migratorio, cero tolerancia al hostigamiento y acoso sexual, inclusión, no discriminación, migración y xenofobia.	Sin información	Se llevó a cabo el taller "El Poder Judicial y los Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiados en México", dirigido a la sociedad civil, miembros del Poder Judicial, funcionarios públicos y académicos.	Sin información

	Falta de difusión a la población migrante, respecto de sus Derechos Humanos, así como a la población nacional, respecto de los Derechos Humanos de los migrantes, e efecto de sensibilizar el tema y evitar la discriminación y actos de xenofobia	La SEGOB realizó la campañas “Soy migrante, retorno”, a efecto de exhibir y dar a conocer los derechos de las personas migrantes.	Se llevaron a cabo las campañas “Soy migrante, retorno”; “En tránsito”; y se entregaron guías a los migrantes, respecto de los riesgos que a los que son vulnerables y cómo prevenirlos por medio de los Grupos Beta. Se difundieron productos de información y comunicación sobre las migraciones internacionales con origen, destino, tránsito y retorno en México y la política migratoria.	Se realizaron campañas de seguridad al migrante.	Se reconoció la condición de refugiado a 1,417 personas de Argentina, Camerún, Colombia, Cuba, Guatemala, Honduras, Irak, El Salvador, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Rusia, Siria, Ucrania y Venezuela Se otorgó protección complementaria a 277 personas de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Nigeria y Venezuela.	Se realizaron acciones de distribución y entrega de materiales de promoción focalizados en temas migratorios.
Protección	Acceso limitado de los migrantes a los servicios del Estado, por miedo o desconocimiento y abuso de las autoridades hacia los migrantes.	Sin información	Se iniciaron procesos administrativos disciplinarios a funcionarios por conductas que puedan ser motivo de sanción. Se recibieron y atendieron quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos.	Sin información	Sin información	Se brindó atención médica a personas migrantes por deshidratación, golpes de calor, fiebre, presión arterial alta, úlceras plantares, intolerancia alimentaria, lesiones y contusiones leves, embarazos de entre tres y nueve meses, afectaciones por gas lacrimógeno, desmayos, gripes, así como a una persona que cayó de un automóvil con lesiones leves; del mismo modo, otorgó atención médica por lesiones a elementos de la Policía Federal.

	Exposición de los migrantes a diversas situaciones de riesgo	Atención a personas extranjeras víctimas secuestro, trata de personas y testigos de otros delitos	El INM colaboró en la búsqueda de personas extranjeras desaparecidas, mediante la búsqueda en los registros administrativos de migrantes alojados en ñas estaciones migratorias.	Se implementó el sistema de Localización y Reunificación Familiar Rápida para asegurar la protección de niños migrantes no acompañados.	Sin información	Gestiones en favor de las personas alojadas en las estaciones migratorias Se brindaron orientaciones jurídicas sobre procedimientos migratorios, así como para la solicitud de la condición de refugiado y retorno asistido
	Deficiencia en las estaciones migratorias, o falta de las mismas.	Sin información	Se llevaron visitas a las estaciones migratorias y se realizó la ampliación de inventarios de bienes y supervisión de las mismas.	Sin información	Sin información	Se llevaron visitas a las estaciones migratorias y se realizó la ampliación de inventarios de bienes y supervisión de las mismas.

Fuente: Elaborado con base en el análisis de los informes de ejecución del PND, del Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación; el Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Informe de Labores del INM, el Programa Especial de Migración; y el Informe de Actividades de la CNDH, todos del ejercicio 2018; así como el Informe de Labores de la COMAR, 2016.

En relación con las actividades implementadas por las autoridades encargadas de ejecutar la política pública, respecto de las actividades relacionadas con la coordinación, garantía, ordenamiento, promoción y protección, se identificó lo siguiente:

- **Coordinación**

La SRE, el INM y la COMAR ratificaron acuerdos interinstitucionales en temas referentes a la generación de información, reducción de plazos para la resolución y prevención para los trámites expedidos en las oficinas consulares, y beneficios para las personas que se encuentran en situación de refugiados en México por medio de programas que ofrecen las fundaciones participantes; y a nivel internacional se ratificó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada. Se identificó que, en el Informe de avances y resultados del Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación, no se reportaron resultados relacionados con la coordinación; sin embargo, la SEGOB se encuentra en coordinación con el INM, la SRE, y la COMAR.

En relación con lo anterior, se reconoce que las autoridades migratorias establecieron acciones de coordinación institucional para la atención de refugiados, pero la información no es suficiente para conocer el avance que se obtuvo para beneficiar a los migrantes extranjeros que se encuentran en el territorio mexicano en cualquiera de sus procesos migratorios (ingreso, tránsito, retorno).

- **Garantía**

A efecto de atender la falta de congruencia en la normativa y administración para regular la política migratoria se llevaron a cabo reformas a los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios. Elaboración de Manuales de Operación y de Procedimientos Sistemáticos de Operación; se realizó un Instructivo Normativo para la Asignación de la CURP, el cual contempla la expedición de la constancia de CURP temporal para personas

extranjeras; se presentó el Protocolo de Evaluación Inicial para la Identificación de Indicios de Necesidades de Protección Internacional en Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados o Separados; y a nivel internacional se participó en la resolución aprobada de la Asamblea General de Naciones Unidas núm. A/RES/72/179, respecto de la protección de migrantes.

Al respecto, se identificó que las autoridades responsables de la ejecución de la política migratoria elaboraron lineamientos relacionados con la operación de la política pública, pero no señalan el avance obtenido en los trabajos realizados para atender la incongruencia en los documentos normativos y administrativos nacionales e internacionales que regulan la política pública migratoria con los documentos normativos (LM, tratados nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos), ni el avance en la implementación de mecanismos que identifiquen las normas incongruentes para que se homologuen y den congruencia a la normativa que da atribuciones a los responsables de la política para su ejecución.

- **Ordenamiento**

En los documentos de rendición de cuentas, respecto de la documentación, las instituciones reportaron que se expidieron y otorgaron documentos migratorios, tarjetas de visitantes regionales a las personas migrantes, se reconoció la condición de refugiados y se autorizó que se incluya la CURP en sus constancias refugiados, se llevó a cabo el “Programa Temporal de Regularización Migratoria” en el que regularizó la situación de migratoria de las personas extranjeras, así como establecimiento de consulados móviles para coadyuvar a que los connacionales tramiten sus pasaportes y matriculas, por lo que las acciones son congruentes para la atención de los factores causales identificados y se contaron con mecanismos para reportar el grado de avance su implementación.

Para la atención del factor causal del problema en la verificación, se comunicó que se llevaron a cabo visitas a estaciones migratorias con el objeto de supervisar la adecuada aplicación de la normativa migratoria, así como corroborar la situación migratoria de las personas extranjeras que ingresan al territorio mexicano, se suscribió el Memorándum de Entendimiento para el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de nacionales de países Centroamericanos migrantes que ingresan a México: sin embargo, hay deficiencias para conocer el contexto en el cual se realizaron dichas visitas, y determinar el avance que se tiene en el cumplimiento.

En relación con el control, en los documentos de rendición de cuentas se señaló que se generó información, respecto del fenómeno migratorio, por medio de la Red de Información y Estadística Migratoria, así como la Plataforma de Intercambio de Información Migratoria en Tiempo Real; sin embargo, no se señala si hay coordinación interinstitucional para generar un solo sistema que logre contar con información oportuna y confiable, respecto de las dimensiones del fenómeno migratorio.

En cuanto a la revisión, se comunicó que se realizaron acciones para constatar el estatus migratorio de los migrantes y coadyuvar con la protección de sus Derechos Humanos, así como atender las denuncias realizadas por los migrantes, pero no es posible conocer el proceso.

- Promoción

Para la promoción, se impartieron capacitaciones a los servidores públicos que pertenecen a las instituciones responsables de la ejecución de la política migratoria en materia de legalidad, Derechos Humanos, multiculturalismo, control fronterizo, prevención y atención a la violencia hacia mujeres migrantes, reforzamiento de la perspectiva de género en el fenómeno migratorio, cero tolerancia al hostigamiento y acoso sexual, inclusión, no

discriminación, migración y xenofobia, así como la impartición del taller “El Poder Judicial y los Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiados en México”, dirigido a la sociedad civil, miembros del Poder Judicial, funcionarios públicos y académicos. En relación con lo anterior, se puede identificar que, si se llevaron a cabo acciones para la promoción de sus derechos entre los migrantes y la población nacional, pero no se informa cómo repercutieron para la atención del fenómeno migratorio, por lo que desconoce su efectividad.

- Protección

Se detectó que para la protección de las personas migrantes se iniciaron procesos administrativos disciplinarios a funcionarios por conductas que puedan ser motivo de sanción, se recibieron y atendieron quejas emitidas por los migrantes en relación con presuntas violaciones a Derecho Humanos, así como atenciones médicas y jurídicas en las estaciones migratorias; se brindó supervisión, se implementó un sistema de localización y reunificación rápida para asegurar la protección de niños migrantes no acompañados, y el INM coadyuvó a la búsqueda de personas extranjeras desaparecidas mediante la búsqueda de información en los registros administrativos de migración alojados en las estaciones migratorias.

En relación con lo anterior, se identifica que se atendió la problemática al otorgar protección a los migrantes que se encuentran en el territorio y que es considerada población vulnerable, se brindó atención a las violaciones de Derechos Humanos y se implementaron acciones para los casos de abuso de las autoridades hacia los migrantes; sin embargo, la información se considera insuficiente ya que se desconoce si para la población objetivo ha sido eficiente, efectiva y oportuna.

Con base en el análisis de los documentos de rendición de cuentas, respecto de las acciones de las autoridades migratorias y autónoma que participaron en la ejecución de la Política Migratoria durante el periodo 2013-2018, se identificó que existen acciones consistentes en el diseño normativo, institucional, programático y presupuestario; sin embargo, dicha información no es suficiente para conocer el grado de solución para atender el problema público de la política migratoria y la información referente a las materias de coordinación, garantía, ordenamiento, promoción y protección es insuficiente ya que no se informó sobre los efectos derivados de los resultados.

La CNDH reportó información deficiente, respecto de sus acciones, ya que comunica que se dio atención a violación de Derechos Humanos, no es posible consultar los datos específicos en cuanto al número de quejas de migrantes atendidas, medidas cautelares, recomendaciones para evitar las violaciones, o la toma de medidas preventivas para la violación de Derechos Humanos de los migrantes. Asimismo, hay autoridades migratorias auxiliares que no reportan resultados relacionados a la atención del problema público, aunque por ley cuenta con atribuciones para realizarlas como la SECTUR, ya que las únicas acciones relacionada a migración es referente a las personas que ingresan al país como turistas.

3.4.5. Evaluación de la política Migratoria

A efecto de evaluar la política pública migratoria se consideró el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

a) Sistema de Evaluación de Desempeño

El SED es el “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de

cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas”.

En la evaluación del SED, se identificó que en 2018 se otorgaron recursos para 44 programas relacionados con la política migratoria, mismos que estuvieron a cargo de los ramos “04 Gobernación”, 05 “Relaciones Exteriores” y el 35 “Comisión Nacional de Derechos Humanos”, mismos que establecieron la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) siguiente:

Tabla 13. Programas presupuestarios con objetivos en la MIR relacionadas con la Política Pública, 2013-2018

Ramo	Programa presupuestario	Unidad Responsable	Componente	Objetivo
4 Gobernación	E006 Atención a refugiados en el país	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)	Protección	Contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos mediante la protección y asistencia institucional que brinda la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados a los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiados y beneficiarios de protección complementaria
	E008 Política y servicios migratorios	Instituto Nacional de Migración Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur	Coordinación Garantía Ordenamiento Promoción Protección	Contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos, mediante la mejora en las condiciones de atención a los migrantes y facilitar los flujos migratorios
5 Relaciones Exteriores	E002 Atención, protección, servicios y asistencia consulares	Dirección General de Servicios Consulares	Ordenamiento Documentación	Que los connacionales y extranjeros reciban servicios Connacionales y extranjeros reciben servicios consulares, de asistencia, protección, documentación de identidad de viaje y programas que permiten la vinculación con sus lugares de origen, logrando su inclusión en el país receptor
35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	E003 Proporcionar servicios de atención al público en general, en oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes	Quinta Visitaduría General	Protección Promoción	Contribuir al respeto de los Derechos Humanos mediante la prestación de servicios de atención y promoción en favor de las personas en contexto de migración

Fuente: Elaborado con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2013-2018.

En el presupuesto de Egresos de la Federación se identificó que durante el periodo correspondiente del 2013-2018 se incluyó en la MIR de los programas objetivos relacionados con los componentes del problema público: coordinación, garantía, ordenamiento, promoción y protección.

En cuanto a los programas del Ramo 04 “Gobernación”, se identificó que el programa E006 “Atención a refugiados en el país”, a cargo de la COMAR, cuenta con el componente relacionado con la protección de migrantes, y se encarga de contribuir al desarrollo de políticas públicas relacionadas con la migración, con objeto de que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos mediante la protección y asistencia institucional a los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiados y beneficiarios de protección complementaria, lo cual coadyuva a que se evalúen las acciones y con ellos conocer los avances en cumplimiento del Programa Especial de Migración; el programa E008 "Política y servicios migratorios" a cargo del Instituto Nacional de Migración, la Unidad de Política Migratoria y la Coordinación para la Atención Integral de la Migración de la Frontera Sur, se relaciona con todos los componentes.

El programa E002 “Atención, protección, servicios y asistencia consulares” del ramo 05 “Relaciones Exteriores” está relacionado con los componentes de documentación y ordenamiento, ya que su MIR se relaciona con la prestación de servicios consulares y de expedición de documentación migratoria

En la MIR del programa E003 “Proporcionar servicios de atención al público en general” a cargo de la CNDH, se identificó que cuenta con oficinas foráneas, así como, atender asuntos relacionados con las personas migrantes, y que está a cargo de la Quinta Visitaduría General se relaciona con los componentes de protección y promoción por

medio de los indicadores que se enfocan al respeto de los Derechos Humanos mediante la prestación de servicios de atención y promoción en favor de las personas en contexto de migración, por lo que se puede determinar la población beneficiadas por medio de los indicadores.

b) Evaluaciones realizadas por el CONEVAL

En cumplimiento del artículo 26, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 1, fracción VIII, de la Ley General de Desarrollo Social en el que se indica que se establecerán “mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social”¹²⁰. Al respecto, el artículo 82 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social¹²¹, le otorga al Consejo Nacional de Evaluación la responsabilidad de poner a “disposición del público las evaluaciones de los programas sociales y el informe general sobre el resultado de las mismas, a través de los medios más accesibles a la población y en términos de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Durante el sexenio 2013-2018, el CONEVAL realizó 4 evaluaciones a 2 de los programas prioritarios de la política pública migratoria. Al respecto, se realizó un análisis de dichas evaluaciones, a efecto de revisar que los programas correspondan con la atención del problema público, población objetivo, diseño normativo, MIR, unidades responsables, cumplimiento de objetivos, e implementación del programa, lo cual se refleja en el cuadro siguiente:

¹²⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022, 11 de mayo). *Ley General de Desarrollo Social*. Ciudad de México, México: CONEVAL.

¹²¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2008, 28 de agosto). *Reglamento del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*. Ciudad de México, México: CONEVAL.

Tabla 14. Evaluaciones realizadas por el CONEVAL a los programas prioritarios de la Política Migratoria, 2013-2018

Ramo	Componente	Año de la evaluación	Programa evaluado	Comentarios
Evaluación Específica de Desempeño				
04 “Gobernación”	Coordinación Garantía Ordenamiento Promoción Protección	2014	E008 “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”	<p>La evaluación se realizó en materia de Desempeño, al respecto, se identificó que las acciones realizadas por el INM si fueron encaminadas con el objetivo del Programa E008; en cuanto al análisis de los resultados de sus indicadores, avances, evolución de su cobertura y el avance en los Aspectos Susceptibles Mejora (ASM), se consideró con un desempeño ponderado como “bueno”, en razón de que los avances en el ASM y en cobertura es bueno, y se superó el avance de metas, lo que indica una planeación que requiere ser modificada para mostrar retos eficaces y el desempeño en el uso del recurso muestra una planeación vinculada a las metas establecidas.</p> <p>Aunque el programa fuer eficaz, el CONEVAL recomendó elaborar diversos análisis cualitativos de los resultados obtenidos, a efecto de conocer las áreas de oportunidad y desarrollar estrategias de mejora, así como incrementar las metas anuales, ya que en los siempre se establecen las mismas aun cuando estas se superan.</p>
Evaluación de Consistencia y Resultados				
05 “Relaciones Exteriores”	Ordenamiento Documentación	2015	E002 Atención, protección, servicios y asistencia consulares	<p>Las recomendaciones emitidas al programa se encuentran relacionadas con los objetivos de la MIR, ya que no se definió, de manera clara, el objetivo del problema a pesar que la MIR ha sido objeto de mejora; se recomendó definir la población potencial de manera clara y específica en el problema, a fin de mejorar la medición de los resultados del programa; así como la publicación de planeadas cada año al inicio del ejercicio, a fin de dar claridad y certeza de su labor. Asimismo, se informó que no se cuenta con información que permita determinar el nivel de satisfacción de los beneficiarios de los apoyos y de la asistencia consular, por lo que es importante establecer mecanismos recurrentes para medir esta importante dimensión de calidad, por lo que el diagnóstico es insuficiente</p>

Evaluación de Diseño				
04 “Gobernación”	Coordinación Garantía Ordenamiento Promoción Protección	2016	E008 “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”	Se identificó que el programa es satisfactorio con una valoración global cualitativa del 82.81%, y que su alineación con el PND y su Programa Sectorial es adecuada y eficaz para reflejar el impacto del programa y su vinculación con objetivos superiores; sin embargo, en su MIR se requiere de una serie de mejoras a nivel propósito y fin, toda vez que el programa debe reconocer y reflejar el cumplimiento de los objetivos que le dan sentido y sobre todo mostrar una verdadera contribución a un fin superior. Se comunicó que derivado del nuevo paradigma a nivel global es necesario realizar estudios comparativos a nivel internacional, a fin de determinar si las acciones diseñadas en el programa son las estrategias de intervención más adecuadas para erradicar el problema que se atiende.
Evaluación de Procesos				
05 “Relaciones Exteriores”	Ordenamiento Documentación	2017	E002 “Atención, protección, servicios y asistencia consulares”	Se identificó que el programa cuenta con personal capacitado para la ejecución de sus procesos, por lo que en el macro proceso de servicios consulares se detectó como buena práctica la eficacia, oportunidad y calidad en la entrega de los servicios/ documentos consulares. Se concluye que, en general, los macro procesos cumplen de manera adecuada con los atributos de eficacia, oportunidad y suficiencia; por lo que son eficaces para el cumplimiento de las metas establecidas, se llevan a cabo en los tiempos determinados para la entrega de servicios y coadyuvan al logro de los objetivos del programa.

Fuente: Elaborado con base en el análisis de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, 2013-2018.

Los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL a los programas de la política migratoria dan a conocer que es necesario implementar acciones de mejora en los programas, toda vez que falta planeación en los procesos; además, es necesario redefinir algunos niveles de sus MIR, así como contar con mayor cooperación y coordinación entre los responsables de la política.

En CONEVAL, consideró como eficaz al programa E008 “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos” del Ramo 04 “Gobernación”, ya que los resultados derivados del análisis de los resultados de sus indicadores, avances, evolución de su cobertura y el avance en los

Aspectos Susceptibles Mejora son considerados como un desempeño “bueno” y su alineación con el PND y su Programa Sectorial es adecuada y eficaz para reflejar el impacto del programa y su vinculación con objetivos superiores; sin embargo, aunque coadyuvó a los componentes de coordinación, garantía, ordenamiento, promoción y protección, aún cuenta con áreas de oportunidad en su MIR a nivel propósito y fin.

Respecto del programa E002 “Atención, protección, servicios y asistencia consulares”, del ramo 05 “Relaciones Exteriores”, se informa que la MIR presenta áreas de oportunidad en su diseño de planeación, en la definición de su población potencial, y no se puede determinar el nivel de satisfacción de los beneficiarios de los apoyos y de la asistencia consular, por lo que su diagnóstico es considerado insuficiente.

Por medio de las 4 evaluaciones realizadas por el CONEVAL a los programas de la política pública migratoria es posible conocer los resultados, avances y acciones que se llevaron a cabo por los responsables de la política y son necesarios para conocer las posibles áreas de mejora, a efecto de que sean consideradas para un rediseño de la política pública y coadyuvar a que se alcancen las metas de la política y que se atienda el problema público de la migración. Al respecto, se puede identificar que el diagnóstico aun no es suficiente, que se necesita precisar la población potencial, así como los indicadores de sus MIR, por lo que en la etapa del diseño de la política es necesario fortalecerla para que atienda el problema público de la migración, a fin de que los migrantes puedan contar con la protección y respeto a sus Derechos Humanos durante su estadía en México, ya sea que estén en tránsito, retorno o que permanezcan en el país.

4. Prospectiva de la Política Migratoria

La nueva Política Migratoria de México, para el periodo 2019-2024, da a conocer la prospectiva que se tiene en este sexenio para la atención del fenómeno migratorio, en la que de acuerdo con el diagnóstico elaborado por el Gobierno, se identificaron las necesidades actuales que tiene el problema público migratorio a nivel internacional y nacional, a efecto de diseñar una nueva política que atienda los retos que tiene la migración en este periodo, razón por la que en este apartado se analizarán los eventos internacionales y nacionales, a fin de conocer los componentes y la prospectiva de la nueva política migratoria de México, 2018-2024.

4.1 Eventos internacionales

A la fecha, el fenómeno migratorio continúa teniendo un lugar importante para la agenda internacional: no solo se puede analizar desde una sola perspectiva, sino que es derivado de los constantes cambios que se pueden dar en la sociedad; éste fenómeno se puede ver afectado, ya sea para que se incremente o disminuya la migración de personas a los diferentes destinos globales, lo cual ocasionará la necesidad de hacer modificaciones a la política pública internacional y nacional.

En 2019, la Organización de Naciones Unidas (ONU), mediante el Informe global de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) comunicó que los migrantes internacionales sumaron una cantidad total estimada de 270 millones de migrantes, representando un aumento del 0.1%, respecto de 2017, de los cuales, el 52.0% son hombres y cerca de dos tercios de ellos salen de su país en busca de oportunidades laborales. Al respecto, se identificó

que de los 270 millones de migrantes, 141 millones viven en Europa y América del Norte y, 51 millones consideran como destino principal Estados Unidos de América ¹²².

En relación con la identificación de procedencia de migrantes, se dio a conocer en 2019, el país de origen con más migrantes fue la India, con un total de 7.5 millones de nacionales que viven en el extranjero; México ocupó el segundo lugar con 11.8 millones; y China obtuvo el tercero con 10.7 millones. Se dio a conocer que las razones principales para que las personas migren son la búsqueda de nuevas oportunidades, cambio climático, violencia, así como los ambientes políticos, económicos y sociales que tiene cada nación, por lo que la población sale de los países en búsqueda de nuevas y mejores oportunidades que contribuyan a que obtengan un estilo de vida más digno y humano para ellos y sus familias.

La OIM comunicó mediante el Informe de 2019, que uno de los eventos más relevantes del fenómeno migratorio, fue la caravana de cubanos, haitianos, africanos y asiáticos que entraron a Panamá desde Colombia e ingresaron posteriormente a México en 2019, lo cual ocasionó que la política pública migratoria mexicana, que era abierta a principios de 2019, para abril del mismo ejercicio comenzara a detener a los migrantes procedentes de Centroamérica¹²³. Dicho suceso tuvo inicio en Honduras en el mes de octubre del 2018, sumándose a la caravana, migrantes de El Salvador y Guatemala, los cuales tenían como motivo huir de la violencia, pobreza y búsqueda de mejores oportunidades; sin embargo, se desplegaron más de 7.000 militares, en la frontera de México, a efecto de detenerlos.

A finales del 2019, e inicios del 2020, se presentó un suceso significativo a nivel mundial, la pandemia de la enfermedad SARS-CoV2 (COVID-19), este evento ocasionó diversas

¹²² Naciones Unidas (ONU) (2019). *Los migrantes internacionales suman 270 millones en 2019*. ONU: <https://news.un.org/es/story/2019/11/1465971>

¹²³ Organización Internacional para las Migraciones, “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020”, pág. 110.

repercusiones en el área económica, política, de salubridad, sociológica, y en el caso de estudio, en la migración. Con la pandemia diversos países cerraron fronteras e impusieron nuevas normas y restricciones para las personas que se trasladaban o viajaban, e incluso tomaron medidas de toque de queda para su población, dichos sucesos afectaron a los migrantes, ya que se estima que para julio del 2020, había 2,75 millones de migrantes que se quedaron varados en los países, y se incrementó su vulnerabilidad; la OIM informó que se incrementaron los riesgos, por violencia de género, explotación de manos de traficantes y la trata de personas debido a los movimientos transfronterizos¹²⁴.

La pandemia ocasionó que los migrantes tuvieran menor acceso a su derecho de salubridad, también considerado como un Derecho Humano: frente a los contagios masivos en todos los países, los migrantes no contaron con el acceso a servicios básicos en atención de la salud por falta de recursos, información y exclusión de los sistemas de seguridad social, lo cual acentuó la desigualdad. También se disminuyó la oportunidad laboral, y la poca ocasión que podría existir de trabajo conllevaba el costo de un contagio que, al no contar con acceso a la atención de salud, podría costarle la vida.

Ante toda esta problemática, la Organización Internacional para la Migraciones, en 2020, informó mediante su Informe Anual de dicho ejercicio, que aumentó la dotación de personal en un 10.0%; un 4.0% (2.178 millones de dólares) en su gasto total, respecto del 2019; y forzaron a una reestructura organizacional, en la que se modificó la política pública migratoria, a efecto de establecer nuevas líneas de trabajo en las que se incluyera el reforzamiento de ayuda para los

¹²⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2021). *Centésima duodécima Reunión. Síntesis del Informe Anual de 2020*. OIM, Ginebra. (pág.1). <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/112/C-112-4%20-%20S%C3%ADntesis%20del%20Informe%20Anual%20de%202020.pdf>

migrantes frente a la pandemia, por lo que los estados miembros ratificaron su esfuerzo para darle cumplimiento.

La OIM informó que, durante el 2020, beneficiaron a más de 37 millones de migrantes; de las cuales comunicaron que se le otorgó asilo en albergues a 4.6 millones de personas provenientes de 54 países; se otorgaron intervenciones económicas para 1.6 millones de personas de 56 países; a 21.5 millones de personas se les proporcionó servicios de agua, saneamiento e higiene; y establecieron programas de gestión de campamentos en 1.789 emplazamientos en 28 países.

En relación con los migrantes que fueron trasladados a sus países, la OIM comunicó que, 107.212 de personas recibieron asistencia relacionada con su retorno; se otorgó apoyo a 2.677 migrantes para su retorno; y 167.216 se beneficiaron en centros de tránsito. Se estima que, en 2020, un total de 73.869 migrantes recibieron asistencia por medio de servicios de gestión de casos relacionados con la pandemia de la COVID-19; además, se brindó apoyo a 570 centros de salud en decenas de países, a fin de mantener los servicios de vacunación esenciales y proporcionó 109.191 pruebas de detección de la COVID-19.

La OIM promovió entre los estados miembros, así como otras organizaciones internacionales, la necesidad de elaborar nuevos documentos de análisis, planificación, investigación y normativos en los que se considerará el fenómeno migratorio ante la enfermedad de la COVID-19, a efecto de que la población migrante por medio del restablecimiento de la política migratoria internacional, pudiera protegerse más, no solo en un aspecto de salubridad, sino en un ámbito jurídico ante la necesidad de asesorías derivadas de sucesos de violación a sus Derechos Humanos, asistencia para llevar a cabo su retorno o tránsito, y en la permanencia temporal frente a la pandemia. Asimismo, se capacitó al personal de la organización, con objeto de otorgar a los

migrantes mayor información, no solo de sus derechos, sino de las oportunidades de acceso a servicios que podía tener mediante el organismo.

La política pública migratoria internacional ha tenido múltiples cambios ocasionados por los escenarios que han sucedido en los últimos dos años y, aunque se han realizado modificaciones para atenderlos, y pese a que sigue estando como prioridad en la Agenda 2030, continua la necesidad de salvaguardar los Derechos Humanos de los migrantes frente a la vulnerabilidad a la que se enfrentan en sus procesos migratorios, y aún más con los nuevos riesgos ocasionados por los acontecimientos inesperados.

4.2. Eventos nacionales

Con objeto de continuar con la atención del fenómeno migratorio para el periodo 2019-2024, se estableció la “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México, 2018-2024”, misma que se encuentra relacionada con las metas estipuladas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en el sentido de privilegiar la integración y el aprovechamiento del fenómeno migratorio en aras del desarrollo y el bienestar; brindar educación inclusiva; y proteger sus Derechos Humanos.

En relación con lo anterior, para dicho periodo se establecieron líneas de acción encaminadas a la protección de los migrantes, sin importar su condición migratoria, y con perspectiva de género y protección a sus Derechos Humanos, mediante los documentos de planeación de corto, mediano y largo plazo (Política Migratoria, Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial, y el Plan Nacional de Derechos Humanos).

México, en el Programa Sectorial derivado del Plan de Desarrollo 2019-2024, instituye una política de migración y movilidad humana con pleno respeto a los Derechos Humanos, en donde tiene “énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad, perspectiva de género y pleno respeto a

los Derechos Humanos”¹²⁵, y tiene como prioridad impulsar acciones interinstitucionales y atender de forma integral a las personas en contexto de migración y movilidad humana para el ejercicio de los Derechos Humanos.

En el Programa Sectorial 2019-2024, en su Objetivo 4 tiene como prioridad Garantizar el pleno ejercicio y goce de los Derechos Humanos a todas las personas que radiquen, residan, ingresen, transiten o retornen a México a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana, dejando como responsable a la Unidad de Política Migratoria, Registro e identidad de Personas, a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

En el primer Informe de labores 2018-2019, se informó sobre la reciente adhesión al Pacto Mundial para una migración Segura, Ordenada y Regular, y su participación la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, por lo que México adoptó una política migratoria con base en la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes fortaleciendo alianzas con la CNDH, la OIM, el ACNUR y la ONU. Además, en el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2019-2024, toma como prioridad los Derechos Humanos en la migración y los riesgos que emanan de los procesos como la desaparición o la trata de personas, realizando foros para obtener propuestas de acción.

En cuanto a los documentos de planeación para el ejercicio 2019-2024, el PND 2019-2024, en su eje 1. Política y Gobierno, apartado Migración: soluciones de raíz, establece que, a fin de gestionar el fenómeno migratorio, el Poder Ejecutivo será quien negociará la construcción de mecanismos para la reactivación económica, bienestar y el desarrollo con Estados Unidos y con los países de Centroamérica, debido a que para el Estado mexicano la migración es una

¹²⁵ Secretaría de Gobernación (SEGOB) 2019. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. CDMX: SEGOB. (pág. 18) https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595526&fecha=25/06/2020#:~:text=El%20Programa%20Sectorial%20de%20Gobernaci%C3%B3n,establecimiento%20de%20un%20sistema%20de

consecuencia de las políticas de saqueo, así como empobrecimiento de las poblaciones y acentuación de las desigualdades, por lo que sus efectos pueden contrarrestarse con desarrollo y con bienestar, por lo que México, para el periodo 2019-2024, aplicará medidas que garanticen que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o afincarse en él.

El PSG 2020-2024, tiene como base 6 objetivos prioritarios, y es el objetivo prioritario 4 el que se relaciona con el fenómeno migratorio, el cual tiene el fin de Garantizar el pleno ejercicio y goce de los Derechos Humanos de todas las personas que radiquen, ingresen, residan, transiten o retornen a México a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana, por lo que de dicho objetivo derivan 4 estrategias prioritarias relacionadas con la aplicación y resguardo de los Derechos Humanos de los migrantes, por medio del diseño; la aplicación de la política migratoria; la coordinación de acciones interinstitucionales para el ejercicio de sus derechos; una política de bienestar de los migrantes y el derecho de a una identidad para que puedan ejercer sus derechos y, es la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB el área responsable de aplicarla.

En relación con el PSRE 2020-2024, la SRE informa que el eje 4 “Migración y Derechos Humanos”, permitirá que el Estado mexicano pueda mantenerse e incidir en la agenda 2030, a fin de coadyuvar en la promoción y cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional.

Respecto de los objetivos prioritarios del PSRE que hacen referencia a la atención del problema migratorio, los objetivos 2 y 5 establecen que el Estado Mexicano trabajará con una política de cooperación internacional para el desarrollo y promoción en el exterior, a fin de impulsar el desarrollo humano sostenible de Centroamérica en áreas de acción referentes al desarrollo económico, bienestar social, sostenibilidad ambiental, gestión integral del riesgo y gestión migratoria que incidan en la reducción de la migración forzada, así como a garantizar que la

política exterior se ejerza de manera multilateral, así como en apego a los principios constitucionales y al derecho internacional, en materia de Derechos Humanos.

El PNDH 2020-2024, en sus objetivos prioritarios establece la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes, los cuales se consideran más susceptibles de ser víctimas de delitos de la trata, la violencia sexual, el secuestro, la extorsión y la desaparición forzada, entre otros; por lo que las acciones puntuales para abordar esta problemática es el establecimiento de políticas públicas que aseguren la protección y garantía de los Derechos Humanos, así como mecanismos de integración social y laboral para los migrantes, en la cual la SEGOB es la dependencia responsable de instrumentar las acciones puntuales; asimismo, para atender el fenómeno migratorio, respecto de la población femenina, la SEGOB e INMUJERES trabajarán de manera conjunta, a fin de proteger, salvaguardar y ejercer los derechos de las mujeres migrantes en cada uno de los procesos migratorios.

El establecimiento de los objetivos, metas, estrategias y acciones que se encuentran instituidos en los documentos de planeación de mediano plazo para el ejercicio fiscal 2020, permiten de manera conjunta ejercer y cumplir la Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024, por lo que cada uno de los documentos tienen como base el respeto de los Derechos Humanos de las personas que sean migrantes, sin importar su situación migratoria, por lo que los documentos de planeación mantienen un enfoque multisectorial, pluridimensional, corresponsable, transversal, incluyente y con perspectiva de género.

El diseño de la política migratoria que realizó la SEGOB para el periodo de 2018 a 2024, a fin de salvaguardar los Derechos Humanos de la población migrante que se encuentren dentro del territorio mexicano, en cualquiera de los procesos migratorios, está constituida con los elementos siguientes:

Tabla 15. Elementos de la Política Migratoria en México, 2018-2024

COMPONENTE	FIN	INSTITUCIÓN RESPONSABLE
1.Responsabilidad compartida	Establecer relaciones con los gobiernos de los países centroamericanos, a fin de establecer convenios de colaboración para atender la movilidad de tránsito, laboral, turística y comercial.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
	Reestablecer diálogo con Estados Unidos de América para la protección de migrantes que retornan a México debido al recrudecimiento de sus políticas migratorias.	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) Instituto Nacional de Migración Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas
2.Movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura	Implementación y apego a la norma, respecto de los tratados y pactos internacionales que han sido ratificados por México.	SRE Instituto Nacional de Migración Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas
3.Migración irregular	Protección a la integridad física y psicológica de los migrantes irregulares por medio de las instituciones.	Instituto Nacional de Migración Instituto Nacional de Mujeres Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas
4.Fortalecimiento institucional	Provisión de servicios y atención a migrantes irregulares por medio de la promoción de reformas estructurales que coadyuvar en la gestión del fenómeno migratorio.	Instituto Nacional de Migración
	Fortalecimiento de las instituciones en cuanto a infraestructura y capital humano capacitado para el ejercicio de la política migratoria.	Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas Instituto Nacional de Mujeres
5. Protección de connacionales en el exterior	Cooperación bilateral con el Gobierno de Estado Unidos de América, a efecto de crear un mecanismo que permita al gobierno mexicano garantizar los alcances de la protección consular que brinda a sus connacionales que se encuentran privados de la libertad en el marco del derecho internacional de los Derechos Humanos.	SRE
	Alcances de la protección consular que brinda a sus connacionales que se encuentran privados de la libertad en el marco del derecho internacional de los Derechos Humanos.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
6. Integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional	Integración de las personas migrantes en la sociedad por medio de la identificación de sus necesidades en el ámbito local; el fortalecimiento de los lazos y redes en las comunidades, y la coordinación interinstitucional efectiva.	Unidad de Política Migratoria Instituto Nacional de Migración SRE Registro e Identidad de Personas
7.Desarrollo sostenible	Satisfacer las necesidades de las personas en comunidades expulsoras y receptoras de migrantes, a fin de tener autosuficiencia regional, asegurar que la actividad económica mejore la calidad de vida, usar los recursos eficientemente, y establecimiento de políticas orientadas a reducir los niveles de marginación.	SEGOB INM

Fuente: Nueva Política Migratoria del Gobierno de México, 2018-2024

Los 7 elementos que componen la política migratoria, para el periodo 2018-2024, coadyuvan a que el fenómeno migratorio mantenga una responsabilidad compartida con los Estados que cuentan con población que se traslada a México, ya sea tomando al Estado Mexicano como país de tránsito, destino o retorno, lo que le permite a los países realizar acuerdos bilaterales y multilaterales para una promoción migratoria más regulada y segura, con apego a las normas internacionales.

A la fecha, las autoridades migratorias reportan en sus informes de labores del 2018, 2019 y 2020, que han trabajado con organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional del Trabajo, y la Organización Internacional para las Migraciones, entre otras, a efecto de trabajar de manera conjunta en proyectos, foros, conferencias y reuniones que se llevan a cabo para atender temas migratorios y reforzar la postura del Estado mexicano para la integración de la política migratoria.

En materia normativa, se coordinó el diseño del objetivo estratégico 4 del Plan Sectorial de la SEGOB 2020-2024, denominado Garantizar el pleno ejercicio y goce de los Derechos Humanos de todas las personas que radiquen, ingresen, residan, transiten o retornen a México a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2020.

Se reportó que al 2021, con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2, se modificaron diversas estrategias para la atención del migrante, con objeto de garantizar el derecho a la identidad, salud, protección y seguridad social. Se suscribió un Convenio General de Colaboración entre la SEGOB, Secretaría de Salud, Secretaría del Bienestar, Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Salud para el Bienestar, DIF nacional para coadyuvar en las acciones; inherentes a la atención de la pandemia, incluyendo la implementación

de políticas, medidas y acciones para la vacunación contra el virus SARS-CoV-2y se emitieron más de 65 mil CURP temporales.

México, por medio de su política migratoria ha establecido líneas de acción para dar atención a la migración para el periodo correspondiente al 2018-2024. Al respecto, en los informes de labores de las instituciones responsables se puede conocer un preámbulo de los avances que se han tenido hasta el momento; sin embargo, es importante señalar que no es el resultado total de la política. Aunque el Estado mexicano ha realizado actos nacionales e internacionales a favor de gestionar la migración de una forma más segura, aún existe una labor importante por realizar; la migración se encuentra en constante cambio y a esto se suman los sucesos internacionales, por lo que debe haber flexibilidad en su política, a fin de adaptarse a las nuevas necesidades de los migrantes.

4. Conclusiones

Para el periodo 2012-2018, México diseño, estableció y ejecutó una política pública migratoria, a efecto de atender el incremento de la vulnerabilidad de los migrantes al ingresar, transitar, salir o permanecer en el territorio nacional, para lo cual hizo uso de las autoridades migratorias y auxiliares de la política, por lo que el alcance temático de la revisión fue la implementación de los componentes de la política migratoria (garantía, coordinación, ordenamiento y protección).

Con el análisis de los documentos de planeación y rendición de cuentas de los responsables de la política migratoria, se identificó que la política pública migratoria del periodo 2012-2018 tiene congruencia entre el problema público y su diseño programático: los objetivos incluyen la atención a la deficiente coordinación entre autoridades responsables de la política, recopilación e intercambio de información entre dependencias, planificación y colaboración para realizar estrategias que gestionen el tránsito de migrantes, norma jurídica con inclusión de los Derechos Humanos de los migrantes, así como difusión de los Derechos Humanos del migrante, gestión migratoria y documentación otorgada a los migrantes.

En el componente de coordinación, se identificó que se incluyeron acuerdos interinstitucionales por la SRE, el INM y la COMAR, a efecto de generar información, reducción de plazos para la resolución y prevención para los trámites expedidos en las oficinas consulares; y a nivel internacional se ratificó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada; sin embargo, la información publicada no es suficiente para conocer el avance que se obtuvo para beneficiar a los migrantes extranjeros que se encuentran en el territorio mexicano en cualquiera de sus procesos migratorios (ingreso, tránsito, retorno).

Respecto de la garantía, se trabajó en la actualización de la normativa para atender la falta de congruencia, por lo que se reformaron los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios, se elaboraron Manuales de Operación y de Procedimientos Sistemáticos de

Operación; se realizó un Instructivo Normativo para la Asignación de la CURP, y a nivel internacional se participó en la resolución aprobada de la Asamblea General de Naciones Unidas núm. A/RES/72/179, respecto de la protección de migrantes. Aunque las autoridades responsables elaboraron lineamientos relacionados con la operación de la política, no señalaron el avance realizado para atender la incongruencia en los documentos normativos y administrativos nacionales e internacionales, ni el de la implementación de mecanismos para contar con normas congruentes homologar y dar congruencia a la normativa.

En relación con el ordenamiento, se expidieron y otorgaron documentos migratorios, tarjetas de visitantes regionales a las personas migrantes, se reconoció la condición de refugiados; se autorizó que se incluya la CURP en sus constancias refugiados; se establecieron consulados móviles para el trámite de pasaportes y matriculas; y se llevó a cabo el “Programa Temporal de Regularización Migratoria”, a efecto de regularizar su situación de migratoria.

Para la verificación, se realizaron visitas a estaciones migratorias para supervisar la adecuada aplicación de la normativa migratoria y corroborar la situación migratoria de las personas extranjeras que ingresan al territorio mexicano; y se suscribió el Memorándum de Entendimiento para el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de nacionales de países Centroamericanos migrantes que ingresan a México: sin embargo, no se identificó el contexto en el cual se realizaron dichas visitas, por lo que no se puede determinar el avance que se tiene en el cumplimiento.

En el control se generó información respecto del fenómeno migratorio por medio de la Red de Información y Estadística Migratoria, así como la Plataforma de Intercambio de Información Migratoria en Tiempo Real; sin embargo, no se señaló la existencia de una coordinación interinstitucional para generar un solo sistema que logre contar con información oportuna y confiable, respecto de las dimensiones del fenómeno migratorio.

En la promoción se impartieron capacitaciones a los servidores públicos que pertenecen a las instituciones responsables de la ejecución de la política migratoria en materia de legalidad, Derechos Humanos, multiculturalismo, control fronterizo, prevención y atención a la violencia hacia mujeres migrantes, reforzamiento de la perspectiva de género en el fenómeno migratorio, cero tolerancia al hostigamiento y acoso sexual, inclusión, no discriminación, migración y xenofobia; se impartieron talleres relacionados con los temas de “Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiados en México” dirigido a la sociedad y servidores públicos, por lo que se concluye que se llevaron a cabo acciones para la promoción de sus derechos entre los migrantes y la población nacional, pero no se informa cómo repercutieron para la atención del fenómeno migratorio, por lo que desconoce su efectividad.

Para la protección de las personas migrantes se iniciaron procesos administrativos disciplinarios a funcionarios por conductas que den motivo a la sanción, se recibieron y atendieron quejas emitidas por los migrantes en relación con presuntas violaciones a Derecho Humanos; se otorgó atención médica y jurídicas en las estaciones migratorias; se brindó supervisión, y el INM coadyuvó a la búsqueda de personas extranjeras desaparecidas mediante la búsqueda de información en los registros administrativos de migración alojados en las estaciones migratorias, por lo que se identifica que se atendió la problemática al otorgar protección a los migrantes, se brindó atención a las violaciones de Derechos Humanos y se implementaron acciones para los casos de abuso de las autoridades hacia los migrantes; sin embargo, se desconoce si para la población objetivo ha sido eficiente, efectiva y oportuna.

Respecto de las autoridades auxiliares, se identificó que la CNDH reportó información deficiente, respecto de sus acciones: comunica que se dio atención a violación de Derechos Humanos, pero no es posible consultar los datos específicos.

En cuanto a la hipótesis planteada al inicio de este trabajo, respecto de que la Política Pública Migratoria establecida por el Gobierno Mexicano para el periodo 2012-2018, cuenta con áreas de oportunidad en los procesos de planeación y, que los resultados de su ejecución cuentan con deficiencias en diversos procesos, y que aun con áreas de oportunidad se coadyuvó con la resolución del problema público migratorio, se puede comunicar que existen acciones consistentes en el diseño normativo, institucional, programático y presupuestario; sin embargo, la información no es suficiente para conocer el grado de solución para atender el problema público de la política migratoria y la información referente a las materias de coordinación, garantía, ordenamiento, promoción y protección, respecto del fenómeno migratorio.

En relación con lo anterior, se sugiere que los programas presupuestarios de la Política Pública Migratoria, a efecto de coadyuvar a la atención del fenómeno migratorio, cuenten con mecanismos que permitan la cuantificación de la población objetivo; así como con indicadores que midan el grado de solución o avance para la resolución del problema público con su ejecución; así como mecanismos que identifiquen que el apoyo a los migrantes (población objetivo) se les brindó de manera eficiente, efectiva y oportuna.

Referencias

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2003). *Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos en México*. ACNUDH.
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2005). *Civil and Political Rights: The Human Rights Committee*. Ginebra: ACNUDH. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15rev.1en.pdf>
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2008). *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos*. París: ACNUDH. https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/OHCHR_Handbook_SP.pdf
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2018). *Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales*. Ginebra: ACNUDH. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2020). *¿Qué es una ONG y cuál es su función social?* ACNUR. https://eacnur.org/blog/una-ong-funcion-social-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (s. f.). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>
- Cámara de Diputados. (2003). *El proceso metodológico de la evaluación de las políticas públicas. Servicio de investigación y análisis*. <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/5dps22.htm#:~:text=%C2%BFCu%C3%A1l%20es%20el%20objetivo%20de,m%C3%A9todos%20%20procedimientos%20y%20recursos%20requeridos>
- Cámara de Diputados. (2011, 27 de enero). *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. México.
- Cámara de Diputados. (1917, 06 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma: 28 de mayo de 2020. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados. (1992, 29 de junio). Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_200521.pdf
- Canales Cerón, A. I., Fuentes, J. A., & De León Escribano, C. R. (2019). Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica. CEPAL, FAO. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf
- Carlos Arellano García. (1983). *Primer Curso de Derecho Internacional Público*. México: Editorial Porrúa.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). *Plan estratégico 2017-2021*. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/PlanEstrategico2017/docs/PlanEstrategico-2017-2021.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (s. f.). *Preguntas frecuentes | Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México*. México: CNDH. <https://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2003, 29 de septiembre). Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México: CNDH. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Reglamento_CNDH.pdf
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 23 de mayo de 1969.
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (1926, 13 de marzo). *Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4474652&fecha=13/03/1926&cod_diario=189617
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (1936, 29 de agosto). *Ley General de Población*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4484613&fecha=29/08/1936&cod_diario=190348

- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (1947, 27 de diciembre). *Ley General de Población*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4691524&fecha=27/12/1947&cod_diario=202193
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (1974, 7 de enero). *Ley General de Población*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4655155&fecha=07/01/1974&cod_diario=200423
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1976, 29 de diciembre) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4858398&fecha=29/12/1976&cod_diario=208741
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1983, 5 de enero). *Ley de Planeación*. Ciudad de México, México: Secretaría de Programación y Presupuesto.
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4791123&fecha=05/01/1983&cod_diario=206246
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (1996, 8 de noviembre). *Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4905111&fecha=08/11/1996&cod_diario=209835
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2000, 14 de abril). *Reglamento de la Ley General de la Población*. Ciudad de México, México: SEGOB.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2054084&fecha=14/04/2000#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2001, 12 de enero). *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*. Ciudad de México, México: SEGOB.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=772900&fecha=12/01/2001#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2002, 30 de julio). *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727298&fecha=30/07/2002#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2005, 18 de mayo). *Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2009, 08 de enero). *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Ciudad de México, México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5077024&fecha=08/01/2009#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2011, 25 de mayo). *Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2012, 28 de septiembre). *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Población y del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*. Ciudad de México, México: SEGOB.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5270615&fecha=28/09/2012#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2013, 20 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2013, 12 de diciembre). *Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
http://gobnacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1209/9/images/Programa_Sectorial_SEGOB_DOE_121213_Separata.pdf

- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2013, 13 de diciembre). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018*. Ciudad de México, México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
<https://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/6-rendicion-de-cuentas?download=63:programa-sectorial-de-relaciones-exteriores-2013-2018>
- Diario Oficial de la Federación de México (DOF). (2014, 30 de abril). *Programa Especial de Migración 2014-2018*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0
- Diario de la Federación de México (DOF). (2020, 20 de junio). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595526&fecha=25/06/2020#:~:text=EI%20Programa%20Sectorial%20de%20Gobernaci%C3%B3n,establecimiento%20de%20un%20sistema%20de
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2020, 25 de junio). *Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595526&fecha=25/06/2020#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2020, 02 de julio). *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596023&fecha=02/07/2020#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2020, 2 de noviembre). *Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604026&fecha=02/11/2020#gsc.tab=0
- Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Riva. (2001). *Economía y Constitución*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Human Rights Watch (HRW). (2017). *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*. HRW.
<https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica>
- Ma. Amparo Casar, C. M. (2008). Los orígenes de los estudios sobre formación de agenda y problemas públicos. En *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. CDMX: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (s. f.). Organización intergubernamental. OCHA.
https://wiki.salahumanitaria.co/wiki/Organizaci%C3%B3n_intergubernamental
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1948). *Carta de la Organización de Estados Americanos*. Bogotá: OEA.
http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*. San José: OEA.
https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Organización de Naciones Unidas (ONU), Asamblea General. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. (217 [III] A). París.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), Asamblea General. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (2200A [XXI]). Nueva York.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1969). *Convención de Viena sobre derecho de los tratados*. Viena: ONU.
https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Beijing: ONU.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2017, 13 noviembre). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU Desarrollo Sostenible.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (s. f.). *Preámbulo | Naciones Unidas*.
<https://www.un.org/es/about-us/un-charter/preamble>
- Organización de Naciones Unidas (ONU Mujeres). (s. f.). *Acerca de ONU Mujeres*.
<https://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women>

- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1945). *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. ONU. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. ONU. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (s. f.). *Derechos Humanos*. ONU. <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights#:~:text=Los%20derechos%20humanos%20son%20derechos,religi%C3%B3n%20o%20cualquier%20otra%20condici%C3%B3nhttps://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2006). *Glosario sobre migración*. Suiza: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015*. Ginebra: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015). *Marco de Gobernanza sobre la Migración*. OIM. <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. OIM, Ginebra. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf
- Pablo Yankelevich y Paola Chenillo Alazraki. (2008). *El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración*. México: Centro de investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Pérez, L. R. G. (2016). *Los Derechos Humanos en el Centenario de la Constitución de 1917*. Secretaría de Gobernación. <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/DerechosHumanosyConstitucion1917.pdf>
- Rafael Bañón, E. C. (1997). El Análisis de la Políticas Públicas. En E. C. Rafael Bañón, *Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (1992). *Diccionario de la lengua española* (21ª ed., Vol. II). Madrid, España: Espasa Calpe.
- Resolución A/RES/70/1 de 2015 [Asamblea General de Naciones Unidas]. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 21 de octubre de 2015.
- Salcedo, R. (2011). Sobre la Evaluación de Políticas Públicas. En R. Salcedo, *Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: SIGLO XXI EDITORES.
- Salcedo, R. (2013). Rendición de cuentas y fiscalización superior. En R. Salcedo, *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*. CDMX: Centro de Investigación.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2019). *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024*. CDMX: SEGOB. http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2011). Presupuestos de Egresos de la Federación. Ramo 04. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2011). Presupuestos de Egresos de la Federación. Ramo 05. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2011). Presupuestos de Egresos de la Federación. Ramo 35. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2012). Presupuestos de Egresos de la Federación. Ramo 04. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2012). Presupuestos de Egresos de la Federación. Ramo 05. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2012). Presupuestos de Egresos de la Federación. Ramo 35. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2013). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2013). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2013). Cuenta Pública. Tomo II. Ramo 35. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2013). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 04. SHCP. https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/04/r04_mmlimr.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2013). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 05. SHCP.

- https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/05/r05_mmlimr.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). Cuenta Pública. Tomo VI. Ramo 35. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
- https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/04/r04_mmlimr.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
- https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/05/r05_mmlimr.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo II. Ramo 35. SHCP.
- https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/35/r35_mmlimr.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2015). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
- <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2015/tomo/III/Print.R04.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2015). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
- <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2015/tomo/III/Print.R05.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2015). Cuenta Pública. Tomo VI. Ramo 35. SHCP.
- https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2015/tomo/VI/Print.R35.04.F_GCPAU.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2015). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
- https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/04/r04_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2015). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
- https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/05/r05_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2015). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo II. Ramo 35. SHCP.
- https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/35/r35_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
- <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/III/Print.R04.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
- <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/III/Print.R05.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). Cuenta Pública. Tomo VI. Ramo 35. SHCP.
- https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/VI/Print.R35.04.F_GCPAU.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
- https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/04/r04_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
- https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/05/r05_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo II. Ramo 35. SHCP.
- https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/35/r35_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2017). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
- <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/III/Print.R04.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2017). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
- <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/III/Print.R05.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2017). Cuenta Pública. Tomo VI. Ramo 35. SHCP.
- https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/VI/Print.R35.04.F_GCPAU.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2017). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
- https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/04/r04_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2017). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
- https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/05/r05_oimpp.xls

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2017). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo II. Ramo 35. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/35/r35_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/III/Print.R04.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/III/Print.R05.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). Cuenta Pública. Tomo VI. Ramo 35. SHCP.
https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/VI/Print.R35.04.F_GCPAU.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/04/r04_oimpp.xlsx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/05/r05_oimpp.xlsx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo II. Ramo 35. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/35/r35_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/III/Print.R04.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/III/Print.R05.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Cuenta Pública. Tomo VI. Ramo 35. SHCP.
https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/VI/Print.R35.04.F_GCPAU.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/04/r04_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/05/r05_oimpp.xlsx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo II. Ramo 35. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/35/r35_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/III/Print.R04.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/III/Print.R05.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). Cuenta Pública. Tomo VI. Ramo 35. SHCP.
https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/VI/Print.R35.04.F_GCPAU.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/04/r04_oimpp.xlsx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/05/r05_oimpp.xlsx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo II. Ramo 35. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/35/r35_oimpp.xls
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/III/Print.4R04.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). Cuenta Pública. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/III/Print.5R05.04.GCPGF.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). Cuenta Pública. Tomo VI. Ramo 35. SHCP.
https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/VI/Print.35R35.04.F_GCPAU.pdf

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 04. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/04/r04_oimpp.xlsx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo III. Ramo 05. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/05/r05_oimpp.xlsx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomo II. Ramo 35. SHCP.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/35/r35_oimpp.xlsx
- Unidad de Política Migratoria, SEGOB. (2018). *Panorama Migratorio: Migración internacional: tendencias mundiales y dimensiones del fenómeno en México*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
<http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/PM01.pdf>