ANEXO. DIAGNÓSTICO DEL PP E008.
REVISIÓN DE REFERENCIAS INTERNACIONALES ENTRE MODELOS DE GESTIÓN Y POLÍTICA MIGRATORIA DE OTROS PAÍSES Y MÉXICO

Marzo de 2019

Modelos de gestión y política migratoria de México y otros países

En la actualidad, los procesos migratorios y de movilidad se configuran como uno de los principales retos a nivel mundial. Por ello en 2018, México se adhirió al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, con lo que estableció el compromiso de diseñar una política migratoria de respeto al Estado de Derecho y al reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes. El cual se suma a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que motiva a los Gobiernos de las distintas naciones a reorientar las políticas públicas, con la finalidad de generar resultados que dignifiquen el trato hacia las personas migrantes, reconociendo la contribución positiva que éstas ofrecen a los países de destino, tránsito y retorno.

Para comprender los impactos que las migraciones tienen en las naciones de salida, acogida y tránsito, se hace necesario contar con mecanismos internacionales que permitan atender los fenómenos de desplazamiento humano con metodologías compartidas, en el cual la cooperación y la corresponsabilidad internacional se presentan como guías del trabajo diplomático, para tratar este tema de manera integral.

Desde la comunidad internacional han comenzado esfuerzos por crear marcos de gobernanzas[1] que establezcan parámetros para atender el proceso migratorio y a su vez difundir las diversas prácticas que los Estados han implementado de manera exitosa, y que se espera puedan ser replicables en otros contextos internacionales (las cuales también son adaptables), a esto se le ha denominado “buenas practicas”.

El objetivo de este documento es presentar algunas acciones que el Gobierno de la Republica ha instrumentado en comparación con otras que se han desarrollado internacionalmente, basados en tres esquemas ejes: 1) Gestión Migratoria; 2) Refugio o protección complementaria, y 3) Movilidad laboral internacional, con lo que se busca desarrollar estrategias sustentadas en evidencia, que son creativas y han demostrado una alta retroalimentación e innovación.

En cuanto a las buenas prácticas relacionadas con la Gestión Migratoria se entiende a aquellas que se encargan de facilitar, en forma ordenada, el ingreso y la presencia de

[1] Enfoque de política que busca el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de legislación, acuerdos internacionales, políticas públicas e iniciativas sociales en coordinación con los diversos actores para una adecuada gestión de las migraciones, en beneficio de las personas migrantes y los países de origen, tránsito y destino (Organización Internacional para las Migraciones –OIM–, 2006).

Versalles 15, piso 5, Col. Juárez, Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México, Tels. 01 (55) 5128 0000, ext. 33953 y 33980

extranjeros dentro de los límites de un Estado. Las cuales tienen que ver con facilitación de la movilidad, gestión de fronteras, consular, la regularización migratoria, acceso a medidas de protección y el retorno asistido y digno. A su vez, las relacionadas con el Refugio o protección complementaria, las buenas prácticas serán todas aquellas acciones que promuevan la integración, respeto y facilitación migratoria de la población extranjera que se encuentran en riesgo en sus países de origen debido a las condiciones de inseguridad, sea por guerras civiles, desastres naturales o crisis socio-políticas. Por último, las buenas prácticas relacionadas a lo laboral se referirán a los modelos de intervención, estrategias y facilidad migratoria relacionados a la protección y a la movilidad de los trabajadores migrantes.

“Buenas prácticas” en materia migratoria internacional

Se han desarrollado alrededor del mundo cientos de “Buenas Practicas” en la que autoridades, las y los empleadores, miembros de la sociedad civil y población, trabajan conjuntamente para favorecer los procesos de integración y reintegración de las y los emigrantes. Las múltiples experiencias alrededor del mundo permiten denotar que hay prácticas en las que se busca su aplicación generalizada, por ejemplo el “Permiso de Residencia a víctimas de la trata” aplicado en la Unión Europea desde 2011 y considerado en la Ley de Migración en México en 2011. Así existen otras prácticas de vanguardia como la aplicada en Colombia con la creación de la Ley 1565 o la llamada *Ley Retorno*, la cual puede ser un buen elemento para aplicarse en México, o en este mismo tono la correspondiente a la Unión Europea Directiva 2003/86/CE relativa al derecho a la reagrupación familiar, la cual puede ser un modelo a replicarse en el país.

A continuación se enlistan algunas buenas prácticas realizadas por el Gobierno de la Republica, las cuales podrían tener replicabilidad en otros contextos, y a su vez se encuadran otros modelos de gestión que pueden ser reproducidos en México, con sus debidas adecuaciones, y han impactado positivamente en los lugares o Estados donde se han implementado.

Versalles 15, piso 5, Col. Juárez, Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México, Tels. 01 (55) 5128 0000, ext. 33953 y 33980

Buenas Practicas. Modelo Comparativo por grandes temas

1. Gestión Migratoria				
País	**México**	**Colombia**	**Ecuador**	**Unión Europea**
Nombre	**Expedición de Matrícula Consular**	**Ley 1565 o Ley Retorno**	**Concesión de Visa Temporal UNASUR**	**Directiva 2003/86/CE relativa al derecho a la reagrupación familiar**
Fecha de aplicación	Ultima actualización del programa 2002	Desde 2012	Desde 2014	Desde 2003
Objetivo	Se puede utilizar como identificación en algunos trámites con departamentos gubernamentales en el exterior, para abrir cuentas bancarias y, en algunos casos, para obtener una licencia de conducir, y no es necesario acreditar la estancia.	Crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos, y brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país.	Regular la situación migratoria de las personas extranjeras y legalizar su permanencia temporal y/o residencia de las mismas en el Ecuador, para garantizar el libre tránsito dentro del país	Es un marco de actuación e iniciativas concretas para ayudar a los Estados miembros a integrar a los cerca de 20 millones de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión.
2. Refugio o protección complementaria				
País	**México**	**Brasil-Haití**	**Chile**	**Canadá**
Nombre	**Protección Complementaria y visas humanitarias**	**Visa humanitaria para haitianos**	**El plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados de la comuna de Quilicura**	**Programa de refugiados y reasentamiento humanitario**
Fecha de aplicación	Desde 2012	Desde 2015	Desde 2010	Ultima actualización del programa 2012
Objetivo	Las formas complementarias de protección permiten regularizar la permanencia de personas que no son formalmente reconocidas como refugiadas pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución.	El Gobierno brasileño decidió asignar a los haitianos y apátridas residentes en Haití trato prioritario con fines humanitarios. La visa será emitida con exclusividad por la Embajada de Brasil en Puerto Príncipe.	Tiene por propósito central el identificar los nudos críticos del proceso de incorporación inicial y asentamiento posterior de las familias migrantes y refugiadas que forman parte de la vida de la comuna.	En algunos casos cuenta con ayuda económica para los refugiados una vez en territorios canadiense para que puedan costear sus necesidades básicas, además de los apoyos de los organismos patrocinadores privados que apoyan en la inserción laboral.
3. Trabajadores Migrantes				
País	**México-Canadá**	**Argentina**	**Unión Europea**	**Unión Europea**
Nombre	**Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT)**	**Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)**	**Trabajadores temporeros / temporales**	**Tarjeta azul UE**
Fecha de aplicación	Desde 1974	Desde 2005	Desde 2014	Desde 2009
Objetivo	Con este se crea circuito de migración laboral de carácter estacional que atiende la demanda de mano de obra de los campos agrícolas de Canadá.	El objetivo es detectar el empleo no registrado a través de distintos mecanismos, buscando incorporar en el sistema de seguridad social a los trabajadores excluidos, entre ellos a los migrantes.	Regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporales.	Es un permiso especial de residencia y de trabajo que permite a los trabajadores de terceros países acceder a un empleo altamente cualificado en los Estados miembros.

Fuente: Elaboración de la UPM.

Unión Europea

Europa ha sido históricamente un continente de emigración e inmigración. Cabe resaltar que en término de política migratoria, la Unión Europa (UE en adelante) ha conformado un sistema supranacional o comunitario en la materia. A continuación se enuncian algunas de las buenas prácticas y logros de las políticas de inmigración de la UE:[2]

a) Tarjeta azul UE (2009)

Mediante la Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, se creó la «tarjeta azul UE», un procedimiento abreviado de expedición de un permiso especial de residencia y de trabajo con unas condiciones más atractivas que permite a las y los trabajadores de terceros países acceder a un empleo altamente cualificado en los Estados miembros.

b) Trabajadores temporeros / temporales (2014)

La Directiva 2014/36/UE, adoptada en febrero de 2014, regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadoras y trabajadores temporeros (temporales). Se autoriza a las y los trabajadores temporeros migrantes a permanecer temporalmente de manera legal en la UE durante un periodo máximo de entre cinco y nueve meses (variable en función del Estado miembro en donde se inserte) para realizar una actividad sujeta al ritmo estacional, sin perder por ello su residencia principal en un tercer país. La Directiva precisa asimismo el conjunto de derechos que asiste a estas y estos trabajadores migrantes.

c) Reagrupación familiar (2003)

La Directiva 2003/86/CE del Consejo establece disposiciones relativas al derecho a la reagrupación familiar. A raíz del informe de aplicación de 2008, en el que se llegó a la conclusión de que la Directiva no estaba siendo ni correcta, ni plenamente aplicada en los Estados miembros, la Comisión publicó en abril de 2014 una comunicación para orientar a los Estados miembros acerca del modo en que debían aplicarla. La actual

[2] Un listado del marco normativo y programas más extenso puede encontrarse en (Parlamento Europeo, 2018).

evaluación REFIT de la Comisión incluye también la Directiva sobre la reagrupación familiar.

La competencia de la UE en materia de integración es limitada. En julio de 2011 la Comisión adoptó la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países. Más recientemente, en junio de 2016, la Comisión presentó un plan de acción que incluía un marco de actuación e iniciativas concretas para ayudar a los Estados miembros a integrar a los cerca de 20 millones de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión Europea. Entre los instrumentos existentes se hallan el Foro Europeo de la Migración (antes Foro Europeo de la Integración); el sitio web europeo sobre integración; y la Red Europea de Integración (hasta 2016, Red de Puntos de Contacto Nacionales sobre la Integración).

d) Permiso de residencia a víctimas de la trata (2011)

La trata de seres humanos se aborda en la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Este paquete de medidas se completa con la Directiva 2004/81/CE del Consejo, que prevé la expedición de un permiso de residencia a víctimas de la trata o del tráfico ilícito de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes (sobre la trata, véase la ficha sobre la cooperación judicial en materia penal 4.2.6). En mayo de 2015, la Comisión aprobó el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020) y, de conformidad con el Plan de Acción, efectuó una evaluación REFIT sobre la aplicación del marco jurídico existente, precedida de una consulta pública.

América

En el Continente Americano se ha presentado muy diversas prácticas:

a) Ley 1565 o de Retorno en Colombia

Crea incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de las y los colombianos, y brinda incentivos y un acompañamiento integral. Para el retorno solidario, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores que deberá realizar en un plazo no mayor a seis meses un Plan de Retorno Solidario que contemple alianzas interinstitucionales y de cooperación, que permita brindar las herramientas para facilitar el acceso a servicios de salud y adquisición de vivienda,

Versalles 15, piso 5, Col. Juárez, Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México, Tels. 01 (55) 5128 0000, ext. 33953 y 33980

capacitaciones a nivel laboral, así como de asistencia social mediante asesorías jurídicas y psicológicas.

b) Visa Humanitaria para haitianos

El Gobierno brasileño decidió asignar a las y los haitianos y apátridas residentes en Haití trato prioritario con fines humanitarios. La visa será emitida con exclusividad por la Embajada de Brasil en Puerto Príncipe y permitirá la concesión de residencia temporaria de dos años en Brasil, que se puede transformar en residencia por plazo indeterminado al final de dicho período. La publicación de la instrucción reglamenta la visa temporal para acogida humanitaria prevista en la Ley de Migración de Brasil (Ley No. 13.445/2017). La medida permitirá el mantenimiento de la política humanitaria brasileña en Haití en el área migratoria.

c) El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)

En Argentina tiene como objetivo detectar el empleo no registrado a través de distintos mecanismos, buscando incorporar en el sistema de seguridad social a las y los trabajadores excluidos entre ellos las y los migrantes. La planificación de los objetivos a fiscalizar se logra mediante la implementación de programaciones sistemáticas y la focalización de inspecciones, por lo cual se realizan consultas metódicas para garantizar la seguridad de las y los trabajadores.

México

El Gobierno de México cuenta con algunas buenas prácticas y experiencias como:

a) Las formas complementarias de protección y la visa humanitaria

La cual permite regularizar la permanencia de las personas que no son formalmente reconocidas como refugiadas pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos (por ejemplo, artículos 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 13 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura…). Esta última se utilizó para el tratamiento de las caravanas migrantes recientemente (2019).

Versalles 15, piso 5, Col. Juárez, Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México, Tels. 01 (55) 5128 0000, ext. 33953 y 33980

b) Matrícula Consular

Es un documento oficial de identidad emitido para los emigrantes mexicanos por el Gobierno de México y sus autoridades consulares. La tarjeta, a la que se agregaron características de alta seguridad en 2002, da fe de que la persona portadora de la tarjeta tiene nacionalidad mexicana y que vive en el extranjero. Cuesta 27 USD y es válido por cinco años. La tarjeta ha tenido tal impacto que se puede utilizar como identificación en algunos trámites con departamentos gubernamentales en el exterior, para abrir cuentas bancarias y, en algunos casos, para obtener una licencia de conducir. Las tarjetas son particularmente útiles para las y los inmigrantes indocumentados, ya que se emiten independientemente de la condición de inmigración y no proporcionan información de inmigración. El hecho de que la matrícula proporcione un mayor acceso a los servicios bancarios también tiene el beneficio adicional de reducir los costos de transferencia de las remesas a México. En 2002, México emitió más de 1.4 millones de las tarjetas solo en los Estados Unidos.

c) Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT)

En el marco de cooperación entre los gobiernos de México y Canadá, en junio de 1974 surgió el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT), ambos países acordaron mediante un Memorándum de Entendimiento, comenzar con un circuito de migración laboral de carácter estacional que atendiera la demanda de mano de obra de los campos agrícolas en el país del Norte (Durand, 2016). El programa ha estado en operación de manera ininterrumpida por 45 años, justo el doble de años de lo que estuvo el Programa Bracero entre México y Estados Unidos entre 1942-1964 (Massey, Durand y Malone, 2009; Tuirán y Ávila, 2010). Durante este tiempo ha logrado colocar a más de 359 mil personas jornaleras, quienes gozan de distintos derechos y se ha convertido en un referente en el tema de movilidad laboral. Este programa se gestiona a través del Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y muestra un alto porcentaje de éxito en las solicitudes. Además en términos absolutos, se muestra una tendencia ascendente constante, es decir, el PTAT acoge cada año a un mayor número de personas.

Recomendación final

La gobernanza mundial en el ámbito de la migración aún carece de los sistemas necesarios para gestionar los flujos internacionales de capitales y bienes. Pese a ello, se ha logrado avanzar en muchos ámbitos, por lo cual es necesario identificar las

Versalles 15, piso 5, Col. Juárez, Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México, Tels. 01 (55) 5128 0000, ext. 33953 y 33980

prácticas exitosas en la gestión migratoria, y sobre todo su aplicación en otros entornos internacionales. Es necesario contribuir a un aprendizaje de gestiones migratorias eficientes y de alto impacto para beneficio de las y los migrantes.

En ese sentido identificar las mejores prácticas nacionales e internacionales con el objetivo de mejorar el actuar del Estado mexicano. Por eso resulta fundamental la reingeniería del sistema migratorio mexicano, en el cual se buscan eficientar los limitados recursos financieros y humanos destinados a la gestión migratoria, es por ello que se vuelve indispensable la revisión de buenas prácticas porque facilita la implementación y su adaptabilidad al sistema migratorio mexicano. Un ejemplo de esto podría ser la Visa humanitaria para haitianos del gobierno brasileño, la cual les otorga a trato prioritario con fines humanitarios, la cual puede implementarse en nuestro país dado el incremento en el flujo irregular de estos nacionales en territorio mexicano, o de alguna otra nacionalidad.

No se debe perder de vista que en México también surgen buenas prácticas, como es el caso del PTAT, el cual ha venido funcionando desde hace 45 años y que en su funcionamiento ha logrado beneficiar a más de 359 mil personas jornaleras y a sus familias. Sin duda alguna, programas como este no sólo debe mantenerse, sino fortalecerse y ampliarse en tanto la evidencia de éxito que han demostrado.

Sin duda alguna hace falta mucho por hacer, pero el recorrido será menor y más eficiente si se retoman las buenas prácticas en gestión migratoria, y dadas las condiciones de la nueva política migratoria y el cambio de estrategia, podríamos alcanzar resultados nunca antes vistos en el país.

Bibliografía y Fuentes

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (s.f.). *Protección de refugiados en América Latina. Buenas prácticas legislativas*. Recuperado el 22 de marzo de 2019, de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9307.pdf?view=1

Durand, Jorge (2016), *Historia Mínima de la Migración México-Estados Unidos*, El Colegio de México, México. pp. 13-49.

International Labour Organization (ILO). (15 de noviembre de 2017). *Good practices database-Labour migration policies and programmes*. Recuperado el 22 de marzo de 2019, de https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.home

Versalles 15, piso 5, Col. Juárez, Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México, Tels. 01 (55) 5128 0000, ext. 33953 y 33980

Massey, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone (2009). *Detrás de la trama. Políticas Migratorias entre México y Estados Unidos*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa.

Parlamento Europeo. (10 de 2018). *La política de inmigración*. Recuperado el 22 de marzo de 2019, de http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion

Tuirán, Rodolfo y José Luis Ávila (2010). "La migración México-Estados Unidos, 1940-2010". En F. Ávila, M. Ángel Castillo y G. Verduzco (coords.), *La grandes problemas de México*, t. 3, serie "Migraciones Internacionales", 1ª ed. México: El Colegio de México.

Versalles 15, piso 5, Col. Juárez, Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México, Tels. 01 (55) 5128 0000, ext. 33953 y 33980