
PRESENTACIÓN

La movilidad internacional de personas es un asunto de creciente relevancia en la agenda mundial. La mayoría de los Estados la han incluido como un tema prioritario en sus agendas nacionales e internacionales y, recientemente, han actualizado o están en proceso de reformar sus legislaciones y políticas públicas orientadas a ordenar y regular las corrientes migratorias internacionales y sus implicaciones sociales, económicas y culturales, así como a salvaguardar los derechos humanos de la población migrante.

En el continente americano prevalecen grandes disparidades geográficas, sociales, culturales, políticas y económicas de los países que lo conforman; por un lado, destacan los niveles más elevados de desarrollo de los países de Norteamérica, que contrastan con los altos niveles de desigualdad y pobreza de la mayoría de las economías de Centro y Sudamérica; por otro lado, tenemos algunos sistemas políticos en proceso de consolidación como resultado de los históricos conflictos sociales de esta región. Los factores anteriores, entre otros, contribuyen a explicar por qué cuantiosos flujos migratorios del continente americano se dirigen de sur a norte, posicionando a México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Por supuesto, también existen flujos de norte a sur y flujos sur-sur; sin embargo, en el caso de México, han predominado los de sur a norte, tanto los que se originan en nuestro país como los que lo utilizan como lugar de tránsito para llegar a Estados Unidos. Cabe mencionar que, a partir de la crisis económica y financiera de 2008, los flujos de sur a norte se han reducido sensiblemente y comienzan a observarse flujos desde los países desarrollados hacia el continente americano, especialmente de migrantes de retorno.

En este contexto, la tendencia mundial hacia una cultura de respeto de los derechos humanos, acompañados de la doctrina jurídica internacional *Pro Homine*, han conformado en las últimas décadas un nuevo binomio para el tratamiento de la migración internacional por parte de los Estados: *seguridad de los migrantes y derechos humanos*. En este contexto, el Estado mexicano ha rediseñado su marco jurídico e institucional en materia migratoria con la finalidad de responder eficaz y eficientemente a esta nueva realidad.

La reforma a la Ley General de Población del año 2008, que despenaliza la situación irregular de las personas migrantes, representa una importante decisión del Estado mexicano en materia migratoria, ya que esta posición jurídica contravenía los principios universales de los derechos de las personas tutelados en nuestra Carta Magna y en los instrumentos internacionales de los que México formaba parte; en esa misma lógica garantista, en el año 2010 se estableció que el tráfico de personas se perseguirá de oficio.

Después de 70 años sin una reforma de fondo en materia de inmigración acorde con la nueva realidad de la movilidad internacional de personas, la Ley de Migración, promulgada en 2011, así como su Reglamento y normatividad complementaria publicada en 2012, se enmarcan en el proceso de cambio de paradigma sobre la protección de los derechos fundamentales en México, especialmente a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. De esta manera, en congruencia con el trato que exigimos para nuestros connacionales en el exterior, la nueva normatividad reconoce al migrante como sujeto de derechos y establece obligaciones a todas las autoridades para que sus derechos sean respetados, sin importar su situación migratoria. Es necesario enfatizar que la Ley de Migración y su normatividad complementaria se enfocan a la migración que ingresa a México, es decir, abordan las dimensiones de como de destino y tránsito de migrantes, pero no contemplan la emigración y el retorno de migrantes mexicanos. Estos temas están abordados parcialmente en la Ley General de Población, por lo que será necesario seguir trabajando en el desarrollo de una normatividad que aborde la realidad del fenómeno migratorio de manera integral.

La Ley de Migración, su Reglamento y normatividad complementaria, además de contemplar los compromisos que el Estado mexicano ha adquirido a nivel internacional, integran en un solo cuerpo normativo la gran cantidad de disposiciones de aplicación legal que anteriormente se encontraban dispersas en circulares, normas, acuerdos o manuales, incluso en capítulos de otros ordenamientos jurídicos. Adicionalmente, se establecen de manera explícita los principios rectores en los que debe basarse la política migratoria del Estado mexicano, entre los que destacan el respeto irrestricto

de los derechos humanos de las personas migrantes; la hospitalidad y solidaridad internacional; la unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, y la complementariedad de mercados laborales con los países de la región como fundamento para una gestión adecuada de la migración laboral acorde a las necesidades nacionales, entre otros.

El nuevo cuerpo normativo en materia migratoria fortalece el ámbito de protección de los derechos de las personas migrantes; reduce la discrecionalidad de las autoridades migratorias a través de la regulación de una serie de procedimientos para garantizar mayor transparencia y certeza en los trámites que deben realizar las personas extranjeras que pretenden visitar o residir en nuestro país, tales como la obtención de visas y de condiciones de estancia, incluyendo el supuesto de residencia en México por razones humanitarias; la renovación de documentación migratoria; el cambio de condiciones de estancia; el asilo y la determinación de apátrida. Asimismo, se establecen procedimientos específicos para proteger los derechos de las personas extranjeras que se encuentran en nuestro país en situación migratoria irregular, tales como la regularización de estancia; la valoración y determinación del interés superior de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; la detección, identificación y atención a víctimas de delito, y el alojamiento de personas extranjeras en las estaciones migratorias y estancias provisionales en condiciones dignas y con pleno respeto a sus derechos humanos.

Además, con la entrada en vigor del nuevo marco normativo, se simplifica el régimen migratorio que durante 70 años reguló con amplios márgenes de discrecionalidad la entrada y permanencia de las personas extranjeras en México y se sustituye por un sistema de visas y condiciones de estancia mucho más simple, orientado a fortalecer la unidad familiar y la protección internacionales como ejes de la política de inmigración. De igual manera, se facilita la entrada a México de turistas, inversionistas, hombres de negocios y de capital humano y talento para contribuir al desarrollo nacional.

La promulgación de la Ley de Migración y de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, así como la reforma constitucional en materia de derechos humanos, reflejan la importancia que México le asigna al fenómeno migratorio y a la protección de los derechos humanos; de igual manera, la aprobación y reformas de normas secundarias y de disposiciones generales confirman la voluntad del Poder Legislativo y del gobierno federal para adecuar la normatividad y la política migratoria a la cambiante realidad nacional e internacional.

Como parte de estos cambios normativos y del proceso de reestructuración institucional de las instancias encargadas de la atención del fenómeno migratorio en México, atendiendo a las disposiciones de la Ley de Migración, en agosto de 2012 y abril de 2013 se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual se delimitan claramente las funciones del Instituto Nacional de Migración como órgano que ejecuta las políticas migratorias definidas por la Secretaría de Gobernación, con el apoyo de la recién creada Unidad de Política Migratoria, instancia encargada de coordinar la planeación necesaria para configurar estrategias, proyectos y acciones de política migratoria, así como de analizar el fenómeno con base en estadísticas y estudios especializados que sustenten la toma de decisiones en esta materia. De igual manera, atendiendo al espíritu de la Ley, se crea el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, que será un órgano ciudadano en el que se escucharán y tomarán en cuenta las demandas y posicionamientos de las organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos en materia migratoria y particulares sobre la gestión migratoria.

En cuanto a la definición de la política migratoria, se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, integrado por representantes del Poder Legislativo, de los gobiernos de las entidades federativas, dependencias del gobierno federal, académicos y sociedad civil, en el cual se recogerán las demandas y posicionamientos de los actores involucrados en la atención del fenómeno migratorio que servirán de base para que la Secretaría de Gobernación defina y formule la política migratoria del Estado mexicano.

En las últimas décadas se ha observado un inédito incremento del comercio internacional desde y hacia México, flujos crecientes de inversión extranjera directa, afluencia de capitales transnacionales, incremento del flujo de turistas y de hombres de negocios; por su parte, la legislación y la política de inmigración no se habían adecuado a esta nueva realidad. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), en su quinta meta "México con responsabilidad Global", le asigna un papel preponderante a la política y la gestión migratoria como una estrategia para contribuir a la vinculación de México con el mundo globalizado, y se reconoce que el diálogo y la cooperación

con otros países, tanto en el ámbito bilateral como el multilateral, son herramientas insustituibles para la consecución de las grandes Metas Nacionales. El PND busca ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo y reafirmar su compromiso con la movilidad internacional de personas; así, pues, en el objetivo 5.4, se establece “*Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional*”, y se aborda el fenómeno migratorio de manera integral. De forma específica, una de sus líneas de acción dispone la obligación de “*elaborar un programa en materia de migración de carácter transversal e intersectorial, como el instrumento programático para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria*”.

Por todo lo anterior, la Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad de Política Migratoria, tiene el agrado de publicar la tercera edición de la obra *Legislación Migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la migración en México, 2013*, que contiene una compilación actualizada de las normas y disposiciones jurídicas de mayor relevancia para la gestión migratoria en México.

Al igual que las ediciones anteriores, esta publicación busca difundir los principales instrumentos jurídicos en materia migratoria para dar mayor transparencia y certeza a las actuaciones de los servidores públicos que atienden el fenómeno migratorio en México en sus distintas dimensiones.

La selección del contenido de la presente edición parte de la premisa que una efectiva política y gestión migratoria deben ser consistentes con las disposiciones del marco legal en todas las ramas del Derecho, empezando con la máxima norma del orden jurídico nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para luego dar paso a la Ley General de Población, la Ley de Migración, la Ley de Refugiados y Protección Complementaria y la Ley de Nacionalidad, así como sus respectivos reglamentos, disposiciones y normas complementarias.

El ejercicio de la política y gestión migratoria a su vez, tiene impacto en otras normas y disposiciones de carácter general, por lo cual, a manera de referencia, se incluye un listado de instrumentos jurídicos que se consideran necesarios y auxiliares en la materia, todo ello con la finalidad de hacer exhaustiva la integración del marco constitucional y legal en que se fundamenta la política y la gestión migratoria en México. Esta edición viene acompañada de un disco compacto que contiene la información impresa para su consulta en formato electrónico, así como el texto completo del listado de instrumentos jurídicos incluidos en el anexo de esta publicación.

El conocimiento de la normatividad migratoria es condición necesaria para su correcta aplicación y para el ejercicio de derechos de las personas migrantes; en este sentido, la Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad de Política Migratoria, se complace en poner a disposición de los servidores públicos que atienden las distintas dimensiones del fenómeno migratorio en México, de los migrantes y del público en general, la presente compilación del corpus legis, cuyas disposiciones determinan la política y la gestión migratoria del Estado mexicano.

Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación
Diciembre de 2013