

Estado de Zacatecas (México) | PERFIL 2023

INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN A NIVEL LOCAL



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Si bien se han realizado esfuerzos para verificar la exactitud de esta información, ni *The Economist Impact* ni sus afiliados pueden responsabilizarse de la veracidad de la misma.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones
17 route des Morillons
C.P. 17
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel.: +41 22 717 9111
Fax: +41 22 798 6150
Correo electrónico: hq@iom.int
Sitio web: www.iom.int

Con análisis de

**ECONOMIST
IMPACT**

Cita obligatoria: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2023. *Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local Perfil 2023 – Estado de Zacatecas (México)*. OIM, Ginebra.

ISBN 978-92-9268-679-6 (PDF)

© OIM 2023



Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la [licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) (CC BY-NC-ND 3.0 IGO)*.

Si desea más información, consulte los [derechos de autor y las condiciones de utilización](#).

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>.

Estado de Zacatecas (México) | PERFIL 2023

INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN A NIVEL LOCAL



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA,
REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

ÍNDICE

OBJETIVOS // 6

ACRÓNIMOS // 7

INTRODUCCIÓN // 9

MARCO CONCEPTUAL // 13

RESUMEN // 15

CONTEXTO // 19

RESULTADOS // 26

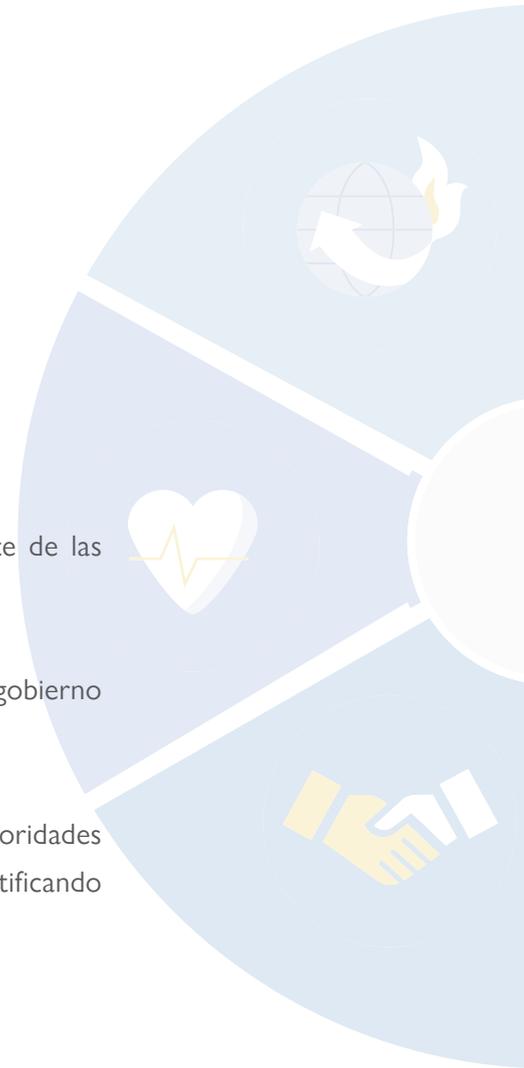
DESPUÉS DE LA EVALUACIÓN DE LOS IGM // 41

FUENTES PRINCIPALES // 42

ANEXOS // 46

OBJETIVOS

- 1 Ayudar a las autoridades locales a hacer un balance de las iniciativas migratorias existentes.
- 2 Fomentar el diálogo sobre migración entre el gobierno nacional y las autoridades locales.
- 3 Promover el aprendizaje entre pares de las autoridades locales, compartiendo desafíos comunes e identificando posibles soluciones.



“La rápida urbanización sigue transformando el contexto demográfico de muchos países en todo el mundo. Las ciudades ya acogen a la mayoría de las personas migrantes internacionales, motivados tanto por las oportunidades como por la necesidad, y las autoridades locales se están convirtiendo en líderes en la búsqueda de soluciones creativas para el rápido cambio social, apoyando a las comunidades a través de la innovación”¹.

¹ Antónío Vitorino, Director General de la OIM. Informe para la Centésima Novena Reunión del Consejo de la OIM (noviembre de 2018).

ACRÓNIMOS

BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
CDHEZ	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COVAM	Comité de Validación y Atención a Migrantes
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
FINABIEN	Financiera para el Bienestar
IGM	Indicadores de Gobernanza de la Migración
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
MEA	Mecanismo de Apoyo Exterior
MiGOF	Marco de Gobernanza sobre la Migración
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PTAT	Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEZAMI	Secretaría del Zacatecano Migrante
STyPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UAZ	Universidad Autónoma de Zacatecas
UPMRIP	Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas

INTRODUCCIÓN

Indicadores de Gobernanza de la Migración²

La necesidad de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la movilidad y afrontar los retos que plantea este fenómeno ha quedado plasmada en la inclusión de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la aprobación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular³. La incorporación de la Meta 10.7 en la Agenda 2030 creó la necesidad de establecer “políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Por esta razón, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) elaboró en 2015 el Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF). Este marco ofrece una visión concisa de un enfoque ideal que permite a los Estados determinar los recursos que requieren para gestionar la migración de una manera adecuada y acorde con sus circunstancias. Ese mismo año, en colaboración con *Economist Impact*, la OIM desarrolló los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM), un conjunto de aproximadamente 100 indicadores que permiten a los países evaluar la amplitud de sus estructuras de gobernanza de la migración.

Los IGM sirven como punto de partida para fomentar la participación de los gobiernos en procesos consultivos que les permiten determinar en qué esferas se han realizado avances, en cuáles es posible introducir mejoras y, más importante si cabe, qué cuestiones revisten prioridad en vista de las oportunidades y los retos específicos de cada país.

Los IGM presentan tres características fundamentales:

1. Son **voluntarios**. El proceso de evaluación se lleva a cabo en los países que han solicitado participar en él.
2. Se ajustan a las **especificidades nacionales**. Parten del reconocimiento de los distintos retos y oportunidades de cada contexto y, por consiguiente, no plantean una solución única e inamovible, sino que promueven el debate acerca de lo que puede constituir una buena gobernanza de la migración.
3. Forman parte de un **proceso**. No han sido concebidos como herramientas estáticas para recabar datos sobre los marcos migratorios nacionales, sino que constituyen el primer paso de un ejercicio dinámico que puede ayudar a los gobiernos a determinar qué esferas de su política migratoria requieren mejoras y cuáles podrían beneficiarse de la creación de capacidades.

Indicadores de Gobernanza de la Migración: del plano nacional al plano local

El papel de las ciudades, municipios y estados en la gobernanza de la migración⁴ ha aumentado de forma significativa en los últimos decenios, habida cuenta del acelerado ritmo de urbanización y la importancia de las ciudades como lugar de destino para todas las formas de migración y desplazamiento. Numerosos investigadores, responsables de la formulación de políticas y organismos internacionales de desarrollo han destacado el papel primordial que desempeñan las ciudades, municipios y estados en la acogida de las personas migrantes y, en igual medida, en la formulación de respuestas sostenibles a las cuestiones relacionadas con la migración.

² Todos los términos utilizados en el presente informe se definen en el *Glosario de la OIM sobre Migración (2019)*.

³ “El *Pacto Mundial para la Migración* es el primer acuerdo negociado a nivel intergubernamental, preparado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que abarca todos los aspectos de la migración internacional de manera holística e integral. Es un documento no vinculante que respeta el derecho soberano de los Estados a determinar quién entra y permanece en su territorio y que demuestra el compromiso con la cooperación internacional en materia de migración. Constituye una importante oportunidad para mejorar la gobernanza de la migración a fin de encarar los desafíos que plantea la migración hoy en día, así como para reforzar la contribución de los migrantes y de la migración al desarrollo sostenible”.

⁴ Por “gobernanza de la migración” se entiende el sistema de instituciones, marcos jurídicos, mecanismos y prácticas destinados a regular la migración y proteger a las personas migrantes. Este término se utiliza con frecuencia como sinónimo de “gestión de la migración”, pero este último también se emplea para aludir de forma restrictiva a la regulación de los movimientos transfronterizos en el ámbito estatal.

La Nueva Agenda Urbana aprobada durante la celebración de la conferencia Hábitat III en Quito (Ecuador), el Pacto Mundial para la Migración y el Llamamiento a la Acción Local, por señalar solo algunos ejemplos, reconocen el papel de los gobiernos locales no solo en la gestión de la migración a nivel local, sino también en la implementación de las dimensiones urbanas de la Agenda 2030.

A fin de promover el debate sobre la gobernanza de la migración entre los diferentes niveles de gobierno, la OIM ha adaptado los IGM⁵ para su utilización en el plano local. Los IGM a nivel local pretenden ofrecer una visión más completa de la gobernanza de la migración añadiendo una perspectiva local a las evaluaciones nacionales de estos indicadores. Estos IGM⁶ consisten en un conjunto de aproximadamente 80 indicadores que ayudan a las autoridades locales a establecer un balance de las estrategias o iniciativas locales existentes en materia de migración y a determinar las prácticas óptimas y las esferas susceptibles de mejora.

La finalidad de este ejercicio es fomentar el diálogo sobre la migración entre los gobiernos nacionales y las autoridades locales y permitir que estas últimas aprendan las unas de las otras mediante el intercambio de experiencias sobre los problemas comunes y la búsqueda de posibles soluciones.

Si bien los IGM a nivel local presentan las mismas características que los IGM de alcance nacional, los primeros se anclan en la noción de que las ciudades y las autoridades locales poseen capacidades, competencias y valores añadidos diferentes en materia de gobernanza de la migración. Por ello, la metodología se ha adaptado para demostrar que el grado de autonomía fiscal y política de las ciudades, municipios y estados participantes influye en el tipo de gobernanza de la migración que estas pueden emprender en los planos práctico y jurídico. Además, se han añadido nuevos indicadores relativos al nivel de autonomía y a las capacidades de las ciudades, municipios y estados para contextualizar en cierta medida los resultados de la evaluación.

Habida cuenta de las diferencias señaladas entre los IGM en los planos nacional y local, los IGM a nivel local ofrecen a las autoridades de gobierno una herramienta para analizar de forma introspectiva los parámetros que ellas mismas utilizan en la gestión de la migración y para intercambiar experiencias. Además, los IGM a nivel local parten del reconocimiento de que las prácticas óptimas pueden adoptar diferentes formas dependiendo del reparto de competencias entre las autoridades locales y nacionales. Por lo tanto, el análisis de los IGM a nivel local no debe interpretarse como una invitación a modificar este reparto, sino como un medio para impulsar diálogos sobre las medidas que pueden adoptar las ciudades, municipios o estados en relación con la migración dentro de los límites de sus competencias. Para obtener una visión completa de la gobernanza de la migración, es preciso examinar todos los niveles de gobierno.

La OIM agradece al Gobierno del Estado de Zacatecas por su compromiso con la *Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza migratoria desde el ámbito local*, que incluye la implementación de los IGM; especialmente a la Secretaría del Zacatecano Migrante por la coordinación de los trabajos locales. La OIM reconoce a las organizaciones, instituciones y personas participantes, por el esfuerzo y apoyo recibido para este estudio.

El presente informe es el resultado de la evaluación de los IGM en el Estado de Zacatecas (México). Este perfil presenta de forma resumida ejemplos clave de esferas en las que se han logrado importantes avances y de esferas susceptibles de mejora en el ámbito de la gobernanza local de la migración.

⁵ Los IGM fueron desarrollados por la OIM en colaboración con Economist Impact en 2015.

⁶ *Ibid.*

El presente informe se complementa por el Perfil de Gobernanza de la Migración de los Estados Unidos Mexicanos (2022)⁷, además de los Perfiles Locales de Gobernanza de la Migración en los Estados Libres y Soberanos de Oaxaca (2020)⁸, Chihuahua (2020)⁹, Guanajuato (2021)¹⁰, Tamaulipas (2021)¹¹, Durango (2022)¹², Guerrero (2022)¹³ y Michoacán (2022)¹⁴ y en la Ciudad de México (2022)¹⁵.

⁷ OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración: Estados Unidos Mexicanos (2022).

⁸ OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Oaxaca (2020).

⁹ OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Chihuahua (2020).

¹⁰ OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Guanajuato (2021).

¹¹ OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Tamaulipas (2021).

¹² OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Durango, México (2022).

¹³ OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Guerrero (2022).

¹⁴ OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Michoacán (2022).

¹⁵ OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Ciudad de México (2022).

MARCO CONCEPTUAL

MiGOF

El MiGOF de la OIM enuncia los elementos esenciales para apoyar una migración planificada y bien gestionada. Su objetivo es presentar, de forma consolidada, coherente y global, un conjunto de tres principios y tres objetivos que, de ser respetados y cumplidos, garantizarían que la migración sea segura, ordenada y digna, y beneficie a los migrantes y a la sociedad.

PRINCIPIOS

1. **Adherirse** a las normas internacionales y respetar los derechos de las personas migrantes.
2. **Formular** políticas con base empírica y aplicar un enfoque integral de gobierno.
3. **Forjar** asociaciones para encarar la migración y las cuestiones conexas.

OBJETIVOS

1. **Fomentar** el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y de la sociedad.
2. **Abordar** eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis.
3. **Asegurar** una migración segura, ordenada y regular.

como fundamento de los

IGM

QUÉ SON



Un conjunto de indicadores que aportan ideas acerca de los instrumentos de política que los países pueden utilizar para fortalecer sus estructuras de gobernanza de la migración



Una herramienta que permite definir las buenas prácticas y los ámbitos o esferas susceptibles de mejora



Un proceso consultivo que promueve el diálogo sobre la gobernanza de la migración, al aclarar qué se podría entender por “migración bien gestionada” en el contexto de la Meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*

que facilitan la medición de los

QUÉ NO SON



No son una clasificación de países



No son una herramienta para evaluar los efectos de las políticas



No son prescriptivos



Nota: “El Pacto Mundial para la Migración es coherente en su formulación con la Meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por la cual los Estados Miembros se comprometen a cooperar en el plano internacional para facilitar una migración segura, ordenada y regular.”

Los IGM a nivel local se componen de unos 80 Indicadores agrupados en seis dimensiones de la gobernanza de la migración que se basan en las categorías del Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF)¹⁶:



DERECHOS DE
LAS PERSONAS
MIGRANTES
PÁGINA 27

Los indicadores de esta categoría se utilizan para definir la medida en que las personas migrantes tienen acceso a determinados servicios sociales, como la salud, la educación y la seguridad social. También permiten analizar las medidas adoptadas para garantizar la integración y el acceso al empleo.



ENFOQUE DE
GOBIERNO
INTEGRAL
PÁGINA 30

Los indicadores de esta categoría sirven para evaluar los marcos institucionales de las ciudades, los municipios y los estados en lo referente a la migración. También permiten examinar la existencia de estrategias de migración acordes a los objetivos de desarrollo, así como la transparencia y coherencia institucionales en relación con la gestión de la migración.



ALIANZAS
PÁGINA 32

Los indicadores de esta categoría se centran en las medidas adoptadas por ciudades, municipios o estados para cooperar en asuntos relacionados con la migración con el gobierno nacional y otras ciudades y agentes no gubernamentales pertinentes, como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.



BIENESTAR
SOCIOECONÓMICO
DE LAS PERSONAS
MIGRANTES
PÁGINA 34

Los indicadores de esta categoría permiten evaluar las iniciativas de las ciudades, los municipios o los estados en relación con la movilidad de los estudiantes internacionales, el acceso al mercado laboral y las condiciones de trabajo decente para los trabajadores migrantes. También se incluyen en esta categoría los aspectos relativos a la participación de la diáspora en el país de origen y las remesas de los migrantes.



MOVILIDAD EN
SITUACIONES
DE CRISIS
PÁGINA 36

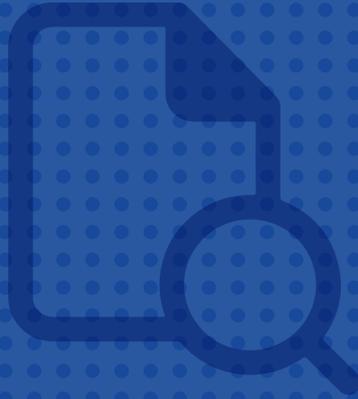
Los indicadores de esta categoría permiten examinar el tipo y nivel de preparación de las ciudades, los municipios o los estados para hacer frente a la movilidad en las situaciones de crisis. Se presta especial atención a los procesos establecidos para nacionales y no nacionales en situaciones de desastre y cambio climático y, en particular, se evalúa la disponibilidad de asistencia humanitaria para personas migrantes y nacionales.



MIGRACIÓN
SEGURA,
ORDENADA
Y REGULAR
PÁGINA 38

Los indicadores de esta categoría sirven para evaluar el enfoque que aplican las ciudades, los municipios o los estados en relación con la seguridad de las personas migrantes, las políticas de retorno y reintegración y la lucha contra la trata de personas.

¹⁶ Consejo de la OIM, Marco de Gobernanza sobre la Migración, 106ª reunión, C/106/40 (4 de noviembre de 2015).



RESUMEN

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS

Derechos de las personas migrantes

En Zacatecas se brinda atención médica gratuita y se ofrecen acciones de salud preventiva y consulta psicológica a todas las personas migrantes, sin requerir documentación. Servicios de Salud de Zacatecas mantiene un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Migración (INM) (2018) para facilitar el acceso a servicios médicos de las personas migrantes, ya sea a través de la canalización de casos o con atención médica en las estaciones migratorias. Servicios de Salud también colabora en los operativos vacacionales del Programa Héroes Paisanos con módulos de atención médica y de promoción de la salud. Zacatecas participa del Programa Binacional de Educación Migrante, que facilita la incorporación de niñas, niños y adolescentes (NNA) extranjeros al sistema educativo. Asimismo, existen mecanismos establecidos para la protección de la niñez migrante, como la Casa del Migrante Amor con Amor Sin Fronteras, que les proporciona atención médica, psicológica y jurídica, y la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, cuyo objetivo es la definición de la Política Estatal para la Protección de esta población. La Secretaría del Zacatecano Migrante (SEZAMI) ofrece servicios de asesoría jurídica para personas migrantes zacatecanas, y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas (CDHEZ) proporciona asesoría directa a las y los migrantes en tránsito a través de su Cuarta Visitaduría destinada a atender a la población migrante. De los 58 municipios de Zacatecas, cinco tienen Direcciones de Atención al Migrante y 33 cuentan con enlaces municipales, que brindan información a las personas migrantes y sus familias y les proporcionan acompañamiento para los programas y servicios que brinda la SEZAMI.

Se identificaron como áreas con potencial de desarrollo: la creación de esfuerzos de sensibilización y campañas destinadas a luchar contra la xenofobia y promover la aceptación hacia las personas migrantes extranjeras; el desarrollo de programas específicos de orientación y bienvenida a su llegada al Estado; y la ampliación de servicios de orientación y asesoramiento jurídico específicos para la población migrante extranjera.

Enfoque de gobierno integral

La SEZAMI es la autoridad responsable de la elaboración e implementación de las políticas públicas en atención a personas migrantes. El Consejo Interinstitucional de Atención a los Zacatecanos Migrantes es el órgano de coordinación entre instituciones públicas de distintos niveles de gobierno. Representantes de comunidades migrantes zacatecanas en el exterior tienen voz y voto en el Comité de Validación y Atención a Migrantes del Programa 2x1 para Migrantes. En contraste, Zacatecas no cuenta aún con una estrategia estatal de migración en un documento programático. Además, se identificaron como ámbitos con potencial de desarrollo la recopilación y publicación de datos sobre migración desagregados por sexo y la difusión de información sobre los derechos de las personas migrantes extranjeras, sus obligaciones y cómo acceder a servicios públicos.

Alianzas

La Casa del Migrante Sembrando Esperanza provee alojamiento temporal y ayuda humanitaria a personas migrantes en tránsito, tanto extranjeros como nacionales. Con esta organización de la sociedad civil (OSC) colaboran: la Secretaría de Salud de Zacatecas, para el otorgamiento de servicios médicos a migrantes en el Hospital General; el INM y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia para la canalización de personas y/o familias con NNA hacia el albergue de la Casa del Migrante; y la CDHEZ, a través de la Cuarta Visitaduría, brinda asesorías a las personas migrantes albergadas. El gobierno estatal mantiene desde 2021 un convenio con la Universidad Autónoma de Zacatecas para la implementación de actividades educativas, sociales y de gestión del desarrollo vinculadas a migración. Las autoridades estatales y municipales se

vinculan formalmente con organizaciones de su diáspora en Estados Unidos mediante el Programa 2x1 para Migrantes para contribuir en proyectos de desarrollo para el Estado. Actualmente hay 22 federaciones zacatecanas activas que agrupan más de 270 asociaciones de migrantes.

Se identificaron como áreas con potencial de desarrollo: alianzas formales con OSC y con el sector privado en el establecimiento de la agenda e implementación de políticas migratorias, así como ampliar el alcance de la participación de las organizaciones de migrantes; formar parte de una red internacional de intercambio de conocimientos o de mejores prácticas en materia de migración; y desarrollar convenios de cooperación formales con agencias de las Naciones Unidas.

Bienestar socioeconómico de las personas migrantes

Las autoridades estatales implementan acciones para facilitar la inclusión de la población migrante retornada en la fuerza laboral por medio del programa Repatriados Trabajando, que apoya con la certificación de capacidades para empleo. La Secretaría de Economía apoya a las personas residentes en la entidad y zacatecanos el exterior para fomentar el emprendimiento, por medio de esquemas de asesorías, capacitación financiera y el programa Fondo Plata, que ofrece el financiamiento Padrino Migrante para personas que han radicado en el extranjero y/o pertenecido a asociaciones de migrantes en el exterior. Zacatecas implementa el Programa de Movilidad Laboral Interna de Jornaleros Agrícolas, liderado a nivel federal por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Además, bajo el convenio de cooperación entre SEZAMI y Financiera para el Bienestar (FINABIEN), se promueve el envío de remesas internacionales a bajo costo, específicamente por medio de la tarjeta FINABIEN creada en 2023 para el envío directo de remesas desde los Estados Unidos de América.

Constituyen áreas con potencial de desarrollo: el establecimiento de evaluaciones a nivel local para monitorear la demanda de inmigrantes en el mercado laboral y para monitorear la oferta laboral local y los efectos de la emigración; la implementación de medidas específicas para promover la contratación ética de trabajadores migrantes; y la ampliación de programas para apoyar y promover el emprendimiento de personas residentes extranjeras.

Movilidad en situaciones de crisis

Zacatecas cuenta con un sistema para la gestión de riesgos y emergencias, incluyendo sistemas de comunicación para transmitir información sobre la evolución de una crisis. La Ley de Cambio Climático para el Estado de Zacatecas y Municipios (2015) toma en consideración las necesidades específicas de personas en situación de vulnerabilidad. Se identificaron como áreas por desarrollar: diseñar medidas específicas con perspectiva de género para proporcionar asistencia a las personas migrantes; la inclusión de medidas para abordar los desplazamientos por desastres en la estrategia local de desarrollo, incluyendo acciones para la atención a personas refugiadas o desplazadas internas; la elaboración de un plan de contingencia enfocado en gestionar movimientos de población a gran escala en tiempos de crisis; y considerar las necesidades específicas de las personas migrantes en el sistema de comunicación de emergencias.

Migración segura, ordenada y regular

Existen mecanismos específicos para facilitar el acceso de las personas migrantes a la justicia. Se cuenta con la Fiscalía Especializada de Derechos Humanos, Tortura, y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y las Fiscalías Especializadas para la Atención de Trata de Personas y para la Atención de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares. Las personas migrantes pueden presentar sus denuncias en los Módulos de Atención Temprana de la Fiscalía General de Justicia del Estado, en donde se brinda asesoría jurídica gratuita para resolver problemas de carácter legal o para realizar trámites administrativos relacionados con la procuración de justicia. El Instituto de Formación Profesional de la Secretaría General de Gobierno cuenta con un programa de formación

inicial y actualización continúa basado en prácticas internacionales y con perspectiva de género. Además, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas lleva a cabo el Programa de Capacitación en Derechos Humanos dirigido a las y los servidores públicos. La Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Zacatecas (2015) es la normativa vigente para la protección a las víctimas de trata de personas, y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017) es para responder a casos de personas migrantes desaparecidas.

Como ámbitos con potencial de desarrollo se identificaron: la implementación de capacitaciones específicas en materia de migración para la Policía local; la publicación regular de información sobre las actividades para combatir la trata de personas; y el desarrollo de medidas específicas para combatir la explotación laboral de personas migrantes.



CONTEXTO

Tendencias migratorias

Por su ubicación geográfica, historia y condiciones socioeconómicas, en el Estado de Zacatecas convergen diversos flujos de personas en movilidad, incluyendo: inmigración; emigración; migración de retorno; y migración de tránsito¹⁷.

Según datos del Censo de Población y Vivienda 2020 (Censo 2020) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Zacatecas tiene 1.622.138 habitantes (1,3% del total del país), incluyendo a 18.031 personas nacidas en el extranjero (1,1% de la población total del Estado), 49,1% hombres y 50,9% mujeres. Los principales países de origen de estas personas son Estados Unidos de América (93,3%), Canadá (1,1%), Colombia (0,5%), Cuba (0,5%) y la República Bolivariana de Venezuela (0,4%)¹⁸.

Zacatecas ocupa el lugar 21 de las 32 entidades federativas en número de personas inmigrantes. En este sentido, del total de población extranjera a nivel nacional, el 1,5% se encuentra en Zacatecas¹⁹. No obstante, en los últimos años la inmigración internacional ha incrementado, como se observa en la emisión de las Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias, cuyo número pasó de 6 en 2020 a 2.623 en 2021²⁰.

También destaca el aumento de la migración en tránsito. Según datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), entre 2019 y 2021 los eventos de presentación de personas extranjeras ante la autoridad migratoria mexicana en Zacatecas incrementaron de 1.793 a 2.919. Los principales países de origen de estas personas eran Guatemala (53,8%), Honduras (23,3%), El Salvador (7,3%), Nicaragua (2,9%) y Cuba (2,5%)²¹.

En cuanto a la emigración internacional, entre 2015 y 2020 18.802 personas salieron de Zacatecas a vivir a otro país (28,8% mujeres y 71,2% hombres). Esto representa una disminución del 12% respecto al período anterior, cuando la cifra ascendió a 21.429 emigrantes (Gráfico 1). El 96% de las personas emigraron a los Estados Unidos, un porcentaje mayor al promedio nacional de 77%²². Según el Censo 2020, las principales causas por las que las personas en Zacatecas emigran al exterior son la reunificación familiar (42%), oferta de empleo (12,9%), búsqueda de empleo (11,9%), unión o matrimonio (9,7%), estudios (9,5%) e inseguridad (2,1%), entre otras²³. La población emigrante de Zacatecas representa el 3% del total nacional, ubicándose en el lugar 14 de los 32 Estados²⁴.

¹⁷ Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, [Diagnóstico de la Movilidad Humana en Zacatecas 2022](#).

¹⁸ Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población (CONAPO) y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), [Anuario de migración y remesas 2021: Población nacida en el extranjero \(2020\)](#).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, [Diagnóstico de la Movilidad Humana en Zacatecas 2022](#).

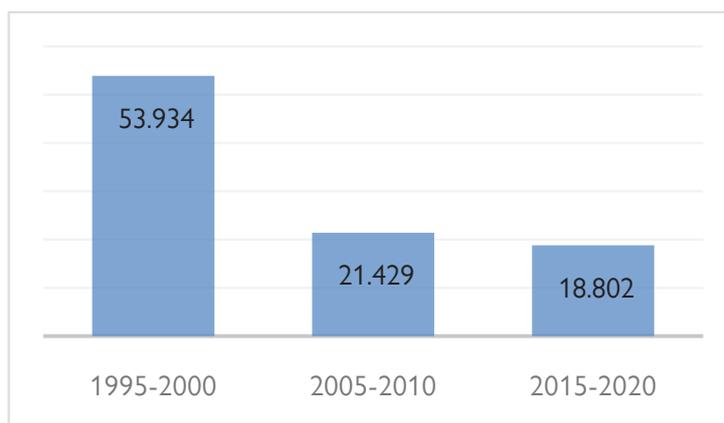
²¹ *Ibid.*

²² INEGI, [Cuéntame \(2020\)](#).

²³ *Ibid.*

²⁴ Secretaría de Gobernación, CONAPO y BBVA, [Anuario de migración y remesas 2021](#).

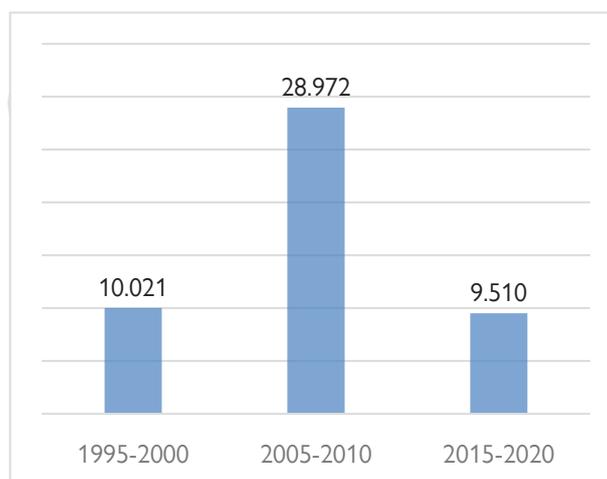
Gráfico 1. Zacatecas – Población emigrante por período



Fuente: Anuario de Migración y Remesas México 2021 (BBVA y CONAPO, 2021).

A nivel nacional, en los últimos cinco años México ha experimentado un proceso importante de retorno de mexicanos desde Estados Unidos. En 2020 se contabilizaron 4.866 eventos de repatriación a Zacatecas desde Estados Unidos (94,2% hombres y 5,8% mujeres), representando el 2,6% del total de repatriaciones a nivel nacional. De 2015 a 2020, 9.510 personas retornaron a Zacatecas (77,3% hombres y 22,7% mujeres), lo que representó una disminución del 24,5% en comparación al periodo 2010-2015 (Gráfico 2)²⁵. Así, Zacatecas ocupa el lugar 16 de las 32 entidades federativas en cuanto al número de población retornada.

Gráfico 2. Zacatecas – Población migrante de retorno por período



Fuente: Anuario de Migración y Remesas México 2021 (BBVA y CONAPO, 2021).

²⁵ Secretaría de Gobernación, CONAPO y BBVA, Anuario de migración y remesas 2021.

Estructura Administrativa

Zacatecas es una de 32 entidades federativas (o Estados) en México, localizada en la Región Bajío. Su superficie representa un 3,8% del territorio nacional y colinda con los siguientes Estados: al norte con Coahuila; al este con Nuevo León y San Luis Potosí; al sur con Guanajuato, Jalisco y Aguascalientes; y al oeste con Nayarit y Durango²⁶.

De acuerdo con el Censo 2020, Zacatecas ocupa el lugar 26 de los 32 Estados respecto al número de habitantes, con una población de 1.622.138 personas (1,3% del total del país). El Estado se divide en 58 municipios, de los cuales Fresnillo (con 240.532 habitantes), Guadalupe (211.740) y Zacatecas (149.607) son los tres municipios con mayor población, albergando al 37,1% de la población total del Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (2016) establece las bases de la organización y funcionamiento de la Administración Pública estatal, caracterizada como centralizada y paraestatal, conformada por el Gobernador y dependencias estatales que incluyen 16 secretarías²⁷, la Coordinación General Jurídica y la Coordinación Estatal de Planeación (Art. 25).

Competencias del Estado de Zacatecas

Nivel de descentralización de las autoridades estatales

México es un país de organización política federal en su división territorial y organización política y administrativa, de lo que resulta la delimitación de atribuciones, competencias y responsabilidades entre sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal²⁸.

Asimismo, el Artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (1998, última reforma: 11 septiembre de 2021) establece que el Estado es soberano e independiente en cuanto a gobierno y administración interiores. Sin embargo, está vinculado a los Poderes de la Unión (normatividad nacional) como entidad federativa, en todo lo que se delinea expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El Artículo 73 de la CPEUM ha concentrado diversas facultades en el Congreso Federal en materia de nacionalidad, emigración e inmigración (Sección XVI), económica (Sección XXIX-E), derechos de niñas, niños y adolescentes (Sección XXIX-P), entre otras. Consecuentemente, el nivel de descentralización varía en la prestación de servicios a nivel local a partir de las provisiones que se especifican en las leyes generales a nivel federal. En los sectores de salud y educación hay una mayor gestión gubernamental y responsabilidad a nivel local²⁹. En materia de salud, el Artículo 13(B)(I) de la Ley General de Salud (1984) atribuye la competencia a los gobiernos estatales, dentro de sus jurisdicciones territoriales, para organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general.

²⁶ INEGI, Información por entidad: Zacatecas.

²⁷ Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Administración, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Economía, Secretaría de Turismo, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial, Secretaría del Agua y Medio Ambiente, Secretaría del Campo, Secretaría de las Mujeres y Secretaría del Zacatecano Migrante.

²⁸ LXIII Legislatura, En contexto. El federalismo en México. La relación del gobierno federal con los ejecutivos de los estados (2021).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017 (2019).

²⁹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Un recorrido por la ruta de la descentralización gubernamental en México (marzo 2019).

Competencia de los estados mexicanos en materia de migración

En materia educativa, la Ley General de Educación (2019) establece, en el Artículo 2, que toda persona tiene el derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad y, en el Artículo 114, confiere a las autoridades locales la responsabilidad exclusiva para prestar los servicios de educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria).

Asimismo, tal como lo establece el Artículo 27 (Sección V) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), le corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada por tierra, mar o aire, garantizando en términos de ley la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes.

La Ley de Migración (2011) establece en el Artículo 4 que la atención al fenómeno migratorio corresponde a la SEGOB, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse con el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria. En este sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores puede aplicar las disposiciones establecidas en esta ley, de conformidad con su ámbito de competencia.

Las entidades federativas están obligadas a seguir las disposiciones de la CPEUM y las leyes que de ella emanen, por lo cual, tal como lo establece el Artículo 117 en materia de migración, ningún Estado puede “Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio”. Las entidades federativas tienen la obligación de velar por el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes que se encuentren en su territorio, además de facilitarles el acceso a servicios.

El Gobierno Federal tiene la facultad de diseñar la política migratoria del Estado Mexicano. No obstante, las autoridades estatales tienen la capacidad de promulgar leyes que establezcan concurrencia con la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como implantar las bases de coordinación entre estos, en el ámbito de sus propias competencias. Lo anterior no puede contravenir los principios constitucionales y debe apegarse al cumplimiento de los tratados internacionales de los que México sea parte.

La Ley de Migración (2011), la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011) y la Ley General de Población (1974) son los principales instrumentos normativos en materia migratoria y de refugiados y protección complementaria a nivel nacional, de los cuales se deriva la facultad de la SEGOB de formular y dirigir la política migratoria, de población y de personas refugiadas del país. Si bien no hay delegación a las autoridades estatales de esta facultad, los Estados tienen obligaciones concurrentes de garantizar el respeto a los derechos de toda persona, incluidas las personas migrantes. La Ley de Migración, en cumplimiento con las leyes mexicanas y los tratados internacionales, otorga a todas las personas extranjeras las facilidades para llevar a cabo procedimientos migratorios para su ingreso y estancia en territorio nacional con estricto apego a la protección de los derechos humanos.

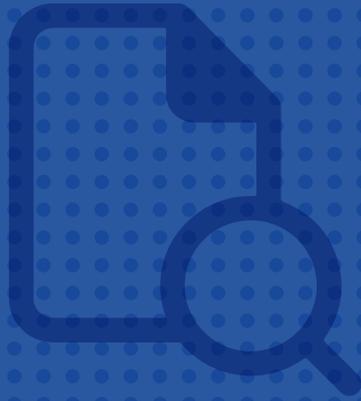
	<p>Por su parte, la Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias (2018) incluye como objetivo principal el promover y difundir los derechos de los migrantes y sus familias, de conformidad con la constitución estatal, la legislación federal y los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado Mexicano (Art. 1). Asimismo, la Secretaría del Zacatecano Migrante (SEZAMI), creada en 2015 mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (2012)³⁰, es responsable de definir la política estatal, planes, programas y acciones en materia de migración y de atención a las personas migrantes zacatecanas y sus familias (Art. 41). A la SEZAMI también le corresponde diseñar programas y acciones para migrantes que retornan voluntariamente a sus localidades de origen.</p>
<p>Mecanismos estatales de financiamiento y restricciones a su uso</p>	<p>Los principales mecanismos de financiamiento de programas son los ramos generales, en los que el gasto federal se transfiere a gobiernos estatales y municipales. Si bien algunos, como el Ramo 33, permiten que los Estados puedan planear su gasto sin negociaciones políticas, muchos fondos que se entregan a Estados y municipios se basan en directrices federales que dejan poca posibilidad de maniobra.</p>
<p>Participación estatal en la formulación de políticas migratorias</p>	<p>La gestión en materia de migración, refugio y protección complementaria está a cargo de la SEGOB (entidad federal), por medio de las distintas áreas de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. El área encargada de desarrollar las políticas migratorias del país es la UPMRIP, que es responsable de diseñar y promover las estrategias, programas y acciones para políticas relacionadas con la migración internacional y la movilidad humana. El Instituto Nacional de Migración se encarga de implementar las políticas migratorias y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene las atribuciones en materia del reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria.</p> <p>En el Artículo 55(V) del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (2019) se establece que entre las atribuciones de la UPMRIP se encuentra recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y de la sociedad civil organizada. Esto con el fin de proponer a la persona titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, en coordinación con las instancias competentes y en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, la política migratoria del país en un marco de respeto a los derechos humanos, con una división intercultural, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional. Por otro lado, fija y coordina los mecanismos y los grupos de trabajo que sean necesarios para tal efecto. Para ello, se cuenta con el Consejo Consultivo de la Política Migratoria (CCPM).</p> <p>Entre sus funciones, el CCPM puede establecer un diálogo interinstitucional y emitir recomendaciones en la materia. Son invitados permanentes representantes de diversas autoridades federales, instituciones académicas,</p>

³⁰ La última versión vigente de la Ley es del 2016 (última reforma: 13 noviembre 2022).

organizaciones de la sociedad civil y la Comisión de Asuntos Migratorios de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Con base en sus atribuciones, el CCPM puede analizar los programas, proyectos y acciones en la materia para proponer iniciativas de promoción y protección de los derechos de las personas migrantes. De conformidad con su Acuerdo de Creación, el CCPM debe sesionar por los menos tres veces al año. Entre los invitados permanentes, con derecho a voz pero sin voto, se encuentran representantes de diversas autoridades federales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y la Comisión de Asuntos Migratorios de la CONAGO.

La participación de los Estados en la formulación de política nacional relevante a la migración se ha dado en la modalidad de participación en foros de consulta nacionales, entre ellos la consulta del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024³¹; sin embargo, no se reporta la participación de Zacatecas en dicha consulta. El Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024 (2020) establece la Acción 4.1.7 de priorizar la coordinación con los distintos niveles de gobierno para la atención integral a la población migrante con énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad.

³¹ SEGOB, Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024. Etapa consultiva (04 octubre 2019). SEGOB y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024: Guía Ciudadana.



RESULTADOS



1

ADHERIRSE A LAS NORMAS INTERNACIONALES Y RESPETAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

1.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

En Zacatecas existen medidas para facilitar el acceso de las personas migrantes a servicios de salud brindados por las autoridades estatales. La Ley de Salud del Estado de Zacatecas (2018) en su Artículo 23 establece que los servicios de salud están regidos por criterios de universalidad y de gratuidad fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios. Las personas migrantes pueden acceder sin costo a los servicios de salud en las clínicas y diferentes unidades médicas en Zacatecas (UNEME Urgencias, Red de Emergencias Médicas Zacatecas, Hospital de la Mujer y Hospital General Zacatecas). Se brinda atención médica y se ofrecen acciones de salud preventiva y consulta psicológica a las personas sin requerirles documentación. Desde 2018 Servicios de Salud de Zacatecas³² mantiene un convenio con el Instituto Nacional de Migración (INM) para la prestación de servicios médicos, bajo el cual atienden a todas las personas independientemente de su condición migratoria. Además, Servicios de Salud de Zacatecas colabora en los operativos del Programa Héroes Paisanos con módulos de atención médica. Dicho programa se enfoca en la atención a personas mexicanas residentes en el extranjero que visitan el país de manera temporal, para asegurar que su ingreso, tránsito y salida se lleve a cabo con respeto para sus derechos.

El Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) establece que la educación es un derecho de todas las personas; es decir, que el Estado tiene la obligación de garantizar educación básica obligatoria y gratuita en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Por su parte, la Ley de Migración considera el derecho a la educación sin importar la condición migratoria (regular o irregular) y la Ley de Educación del Estado de Zacatecas (2020) estipula que las autoridades estatales deberán prestar servicios educativos con equidad y adoptar medidas dirigidas de manera prioritaria a grupos en situaciones de vulnerabilidad, dentro de los que se considera la condición migratoria (Art. 109). Zacatecas participa en el Programa Binacional de Educación Migrante que opera a nivel nacional desde 2013 y que facilita la incorporación de niñas, niños y adolescentes (NNA) extranjeros al sistema educativo, proporcionando apoyo con la gestión de documentos y procesos de adaptación. Asimismo, en 2022 operaron tres programas de becas para los niveles de educación básica, media superior y superior³³. Las becas económicas se dirigieron a estudiantes inscritos en escuelas públicas del territorio estatal que provenían de estratos de mayor vulnerabilidad, incluyendo a familias afectadas por problemas de salud, inseguridad, y condiciones de desigualdad. Sin embargo, uno de los requisitos es la Clave Única de Registro Poblacional y el Registro Federal de Contribuyentes para personas mayores de 18 años, limitando el acceso para las personas migrantes que no cuentan con dicha documentación.

Zacatecas cuenta con un marco legal de protección para los NNA migrantes, además de acciones específicas para asegurar su protección. La Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas (2015) establece que las autoridades estatales deberán garantizar los derechos de NNA migrantes, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en contexto de movilidad humana, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria. El Estado, por medio de la Secretaría del Zacatecano Migrante (SEZAMI), será responsable de asegurar la protección y defensa de sus derechos humanos (Art. 65). Además, la Ley crea el Sistema Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, como instancia intersectorial de enlace y coordinación, responsable de establecer instrumentos, políticas y acciones de protección de los derechos de esta población, incluyendo la niñez

³² Conforme con lo establecido en los Artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, Servicios de Salud de Zacatecas es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

³³ i) Programa de Beca para Promover el Apoyo Educativo a la Excelencia; ii) Programa de Becas Apoyo Educativo para el Fortalecimiento a la Equidad en la Nueva Gobernanza; y iii) Programa de Becas de Apoyo Educativo de Bienestar para Todos.

migrante (Art. 99). Por su parte, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de Zacatecas, en coordinación con autoridades municipales y SEZAMI, son las autoridades competentes para habilitar espacios de alojamiento o albergues para atender a NNA migrantes. En diciembre de 2022 el DIF de Zacatecas instauró la Casa del Migrante Amor con Amor Sin Fronteras, que atiende a NNA migrantes no acompañados hasta los 18 años, proporcionando atención médica, psicológica y jurídica. Además, en 2022 se creó la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado³⁴, de carácter permanente, y cuyo objetivo es la definición de la Política Estatal para la Protección de esta población.

Se cuentan con programas de orientación para personas migrantes zacatecanas. El Programa Nacional Héroes Paisanos a cargo del Instituto INM en coordinación con la SEZAMI en Zacatecas, proporciona información sobre trámites y servicios gubernamentales a los que las personas mexicanas tienen acceso dentro y fuera de México. Bajo este programa, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) junto al INM publicaron en 2020 la Guía Héroes Paisanos, con información sobre trámites disponibles para mexicanos que visitan o retornan el país, incluyendo oportunidades educativas y de emprendimiento, entre otras. Además, la Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias (2018) establece que los ayuntamientos, si así lo determina el Cabildo, podrán crear la Dirección de Atención a Migrantes (Art. 17), como órgano encargado de promover y prestar servicios de información, orientación y asesoría en materia de atención y apoyo a las personas migrantes y sus familias (Art. 18). Esta Dirección coordinará con la SEZAMI la implementación de las políticas públicas a favor del municipio. A nivel operativo, de no tener la posibilidad presupuestaria de crear la Dirección de Atención a Migrantes, los municipios pueden nombrar enlaces para la atención a migrantes. A la fecha de este Informe, de los 58 municipios que conforman el Estado de Zacatecas, cinco tienen Direcciones de Atención al Migrante y 33 cuentan con enlaces municipales. Por medio de ellos se brinda información a las personas migrantes y sus familias y se proporciona acompañamiento para los programas y servicios que brinda la SEZAMI.

La Secretaría del Zacatecano Migrante ofrece servicios de asesoría jurídica para personas migrantes zacatecanas, incluyendo apoyo para la tramitación de visas de los Estados Unidos, trámites migratorios en México, apostillas, traducción e inserción de documentos de identidad estadounidenses, además de acompañamiento para la obtención del seguro social estadounidense para personas retornadas³⁵. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas (CDHEZ) proporciona asesoría directa a los migrantes en tránsito que acuden a las estaciones migratorias y casas de atención gubernamentales y de asociaciones civiles, y les brinda atención sobre los procedimientos de regularización migratoria y solicitudes de asilo. La Comisión es el organismo público autónomo competente para conocer quejas y denuncias relacionadas con la presunta violación de los derechos humanos, cuando sean imputables a autoridades y servidores públicos estatales o municipales. De acuerdo con su Reglamento Interno (1993), la Comisión contará con un mínimo de seis Visitadurías Generales, integradas de manera paritaria, de las cuales una será para la atención a migrantes, correspondiéndole este encargo a la Cuarta Visitaduría.

1.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Si bien la Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias atribuye a la Dirección de Atención a Migrantes “organizar campañas de difusión para promover el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes en el municipio” (Art. 19), no se identificaron en el Estado esfuerzos de sensibilización o campañas de información destinadas a luchar contra la xenofobia y la exclusión y promover la aceptación hacia las personas migrantes extranjeras y la cohesión social.

³⁴ Según el Decreto SIPINNAZ-009/1SO/2022, la Comisión estará integrada por 18 representantes, entre ellos: Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección Integral de NNA; Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado; Secretaría del Zacatecano Migrante; Consejo Estatal de Población del Estado; Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas; y Representantes de Organizaciones Civiles.

³⁵ Véase Secretaría del Zacatecano Migrante (SEZAMI).

Los programas de orientación y bienvenida se enfocan a personas migrantes zacatecanas, por lo que ampliar la oferta de servicios a la población extranjera recién llegada al Estado constituye un área con potencial de desarrollo adicional.

Si bien la Secretaría del Zacatecano Migrante ofrece servicios de asesoría jurídica para personas migrantes zacatecanas, la ampliación de servicios de orientación y asesoramiento jurídico específicos para la población migrante extranjera constituye otra área con potencial de desarrollo adicional.



2

FORMULAR POLÍTICAS BASADAS EN DATOS Y APLICACIÓN DE ENFOQUES DE GOBIERNO INTEGRALES

2.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (2017), la Secretaría del Zacatecano Migrante (SEZAMI) es la autoridad responsable de definir, implementar, coordinar y regular la política estatal, planes, programas y acciones en materia de migración y de atención a los migrantes zacatecanos y sus familias. Además, le corresponde colaborar con los Poderes del Estado, demás dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno y organismos de la sociedad civil, para la procuración de los derechos humanos, con énfasis en migrantes zacatecanos y sus familias (Art. 41).

El Consejo Interinstitucional de Atención a los Zacatecanos Migrantes, presidido por la SEZAMI, es el órgano de coordinación entre instituciones públicas de distintos niveles de gobierno, que tiene el propósito de diseñar e implementar políticas públicas para la atención a las personas migrantes y sus familias³⁶. Fue creado por la Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias (2018), la cual establece que deberá sesionar por lo menos cuatro veces al año de manera ordinaria, y de forma extraordinaria cuantas veces sea necesario para tratar los asuntos que le competen (Art. 16). El Consejo se instaló en octubre de 2022 y en sus primeras sesiones se centró en la normatividad en materia de migración y en el Reglamento Interior del Consejo. Además, como parte de los esfuerzos de coordinación interinstitucional también resalta el acuerdo de coordinación entre el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y la SEZAMI (2023) para llevar a cabo proyectos, programas y/o actividades para procurar el bienestar de la comunidad zacatecana migrante.

Representantes de comunidades migrantes zacatecanas en el exterior tienen voz y voto en el Comité de Validación y Atención a Migrantes. El Comité es un órgano colegiado de participación institucional y de organizaciones de migrantes que participan en el Programa 2x1 para Migrantes. Es presidido por la SEZAMI e integrado por la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Función Pública, la Coordinación Estatal de Planeación, la Secretaría de Obras Públicas, cuatro organizaciones migrantes zacatecanas radicadas en el exterior y cuatro municipios, uno por cada distrito electoral federal en el Estado con alta concentración de personas migrantes. El Comité sesiona al menos dos veces al año y extraordinariamente cuando sea necesario. Entre sus funciones destaca el verificar que los proyectos presentados ante la SEZAMI cumplan con los criterios de elegibilidad priorizados en las Reglas de Operación del Programa 2x1 para Migrantes³⁷. Este Programa apoya el desarrollo de proyectos de infraestructura social y servicios comunitarios, cofinanciado por el gobierno y las organizaciones de migrantes.

2.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Las autoridades estatales todavía no han definido una estrategia estatal de migración en un documento programático. No obstante, se han establecido estrategias y objetivos dirigidos a la población migrante zacatecana en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2022-2027, que además incluye una línea de acción dirigida a la niñez migrante. Por lo tanto, la elaboración de una estrategia migratoria en un documento programático que aborde la integración de la población migrante, se considera un ámbito con potencial de desarrollo.

³⁶ Las autoridades que integran el Consejo Interinstitucional incluyen: la Secretaría de Migrante Zacateca con el cargo de Presidencia; la Coordinación Estatal de Planeación como Secretaría Ejecutiva; las Secretarías de Salud, Educación, Desarrollo Social y Economía, todas en calidad de Vocal; la Comisión de Atención a Migrantes de la Legislatura del Estado; la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas; y tres Presidencias Municipales que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan altas poblaciones de personas migrantes.

³⁷ El último documento disponible corresponde al ejercicio fiscal 2021.

La recopilación y publicación de datos sobre migración desagregados por sexo constituye un área con potencial de desarrollo adicional. El Programa Sectorial de Administración (2022-2027) contiene la estrategia prioritaria de “promover el diseño de políticas y programas tomando como insumo principal la información estadística que permita identificar las necesidades más apremiantes de la entidad”, delineando la acción puntual de desarrollar el Programa Estatal de Estadística y Geografía del Estado de Zacatecas 2022-2027. A nivel nacional, los datos disponibles sobre migración provienen del Censo de Población y Vivienda que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática desarrolla cada diez años. Además, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la SEGOB publica mensualmente boletines de estadísticas migratorias (última publicación disponible para el 2022)³⁸ que incluyen datos estadísticos a nivel nacional y desagregados por Estado, dentro de los cuales se puede consultar la información de Zacatecas.

Proporcionar información específica sobre los derechos de las personas migrantes, sus obligaciones y cómo acceder a servicios públicos es un área con potencial de desarrollo. Si bien la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas (CDHEZ) difunde información sobre derechos humanos en su portal institucional³⁹ y facilita la presentación de quejas y denuncias en línea, esta información está dirigida a la población en general y no se cuenta con un apartado para la población migrante. Además, no se identifica información centralizada sobre derechos de las personas migrantes extranjeras en el portal de la SEZAMI⁴⁰.

³⁸ Véase aquí.

³⁹ Véase aquí.

⁴⁰ Véase aquí.

3

FORJAR ALIANZAS DURADERAS PARA HACER FRENTE A LA MIGRACIÓN Y A LAS CUESTIONES CONEXAS

3.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

Las autoridades estatales se relacionan con organizaciones de la sociedad civil (OSC), en particular con la Casa del Migrante Sembrando Esperanza, para la canalización de personas migrantes que requieren de alojamiento temporal y ayuda humanitaria. Entre las instituciones estatales que colaboran con esta OSC se incluyen: la Secretaría de Salud, para el otorgamiento de servicios médicos en el Hospital General a las personas migrantes; y el Instituto Nacional de Migración y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia para la canalización de personas y/o familias con niñas, niños y adolescentes (NNA) hacia el albergue de la Casa del Migrante. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, a través de la Cuarta Visitaduría, también tiene una participación activa con la Casa del Migrante, realizando visitas periódicas para brindar asesorías a las personas migrantes albergadas.

Desde 2021 el Gobierno del Estado de Zacatecas mantiene un convenio con la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), cuyo objetivo es establecer un marco amplio de colaboración en actividades de mutuo interés, fundamentalmente educativas, científicas, de investigación, sociales y de gestión del desarrollo. Bajo este convenio la Universidad proporciona servicios de traducción en casos requeridos por las autoridades estatales. Además, a través de su Programa Extensión Universitario de Lenguas, la UAZ apoya a hijos e hijas de migrantes zacatecanos que retornaron y que solo hablan inglés, atendiendo sus necesidades lingüísticas para su integración en el sistema educativo a nivel básico. De acuerdo con la Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias (2018), la Secretaría del Zacatecano Migrante (SEZAMI) puede invitar a participar en las sesiones del Consejo Interinstitucional de Atención a los Zacatecanos Migrantes a representantes de universidades públicas y privadas cuyo programa académico cuente con programas especializados en estudios de migración o similares. Su participación cuenta con voz, pero sin voto (Art. 14, Frac. VI).

Las autoridades estatales se vinculan formalmente con asociaciones de su diáspora en los Estados Unidos mediante el Programa 2x1 para Migrantes. El Programa, a cargo de la SEZAMI, tiene como objetivo contribuir al bienestar social y desarrollo de las localidades con comunidades migrantes mediante la inversión complementaria de recursos en proyectos de infraestructura social y de servicios comunitarios, productivos y educativos, entre otros. Los proyectos bajo este programa son propuestos por las federaciones zacatecanas y validados por el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), presidido por SEZAMI y con participación interinstitucional y de organizaciones migrantes zacatecanas. A la fecha de este Informe se cuentan con 22 federaciones activas en los Estados Unidos de América⁴¹ que agrupan más de 270 asociaciones de zacatecanos migrantes.

3.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Si bien se han establecido colaboraciones con algunas OSC, aún no existen alianzas formales con dicho sector para el establecimiento de la agenda y la implementación de políticas y programas relacionados con la migración. Además, en virtud del Artículo 14 de la Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias, la SEZAMI puede invitar a OSC especializadas en temas de migración y derechos humanos a

⁴¹ En los estados de Nevada (1), Colorado (1), Oklahoma (1), Georgia (1), Illinois (3), Texas (6) y California (9).

participar en las sesiones del Consejo Interinstitucional de Atención a los Zacatecanos Migrantes, pero a la fecha de este Informe aún no se reporta su intervención. Asimismo, la participación de las organizaciones de migrantes se focaliza en el COVAM. Otra área con potencial de desarrollo es la intervención formal del sector privado en la formulación e implementación de estrategias migratorias, mediante alianzas público-privadas para la prestación de servicios.

La cooperación formal en cuestiones de migración entre autoridades estatales y agencias de las Naciones Unidas se considera un ámbito con potencial de desarrollo. La Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados han participado en reuniones convocadas por autoridades estatales para discutir temas relacionados. Por ejemplo, en 2021 participaron en una reunión con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y otras autoridades estatales, federales y consulares. Los temas abordados incluyeron: la atención a NNA canalizados por el Instituto Nacional de Migración a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia; la obligación de las autoridades de garantizar alojamiento digno, alimentación, agua potable, atención médica y atención consular; y el derecho de las personas extranjeras en el Estado a solicitar asilo y refugio.

Zacatecas aún no forma parte de ninguna red internacional de intercambio de conocimientos o de mejores prácticas en materia de migración multilateral. A nivel nacional, sin embargo, existen foros regulares para discutir los temas migratorios, como los Foros Regionales sobre Movilidad Humana, organizados por la Secretaría de Gobernación a través de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Como parte de este ejercicio, Zacatecas participó en el Foro Bajío realizado en abril de 2022⁴².

⁴² Véase aquí.



4

FOMENTAR EL BIENESTAR SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y DE LA SOCIEDAD

4.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

Las autoridades estatales implementan acciones para facilitar la inclusión en la fuerza laboral de la población migrante retornada. En 2023 se creó el programa Repatriados Trabajando, operado por Secretaría del Zacatecano Migrante (SEZAMI), que proporciona acompañamiento para la realización de trámites ante distintas instituciones gubernamentales, además de la certificación de capacidades, en coordinación con la Secretaría de Economía del Estado de Zacatecas y en convenio con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales de la Secretaría de Educación Pública.

La Secretaría de Economía apoya a las personas residentes en Zacatecas y a zacatecanas el exterior para fomentar el emprendimiento. La Secretaría cuenta con esquemas de asesoría y proporciona capacitación en materia financiera. Asimismo, implementa el programa Fondo Plata, un fideicomiso público constituido con aportes del Gobierno Estatal, Gobierno Federal y los municipios, que ofrece alternativas de financiamiento a las micro y pequeñas empresas en Zacatecas. Mediante este programa se ofrece el financiamiento específico denominado Padrino Migrante para personas que han radicado en el extranjero y/o pertenecen a asociaciones de migrantes en el exterior⁴³.

Zacatecas implementa el Programa de Movilidad Laboral Interna de Jornaleros Agrícolas, liderado a nivel federal por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS). Dicho programa se implementa bajo el subprograma de Movilidad Laboral, como estrategia para atender las necesidades del mercado de trabajo a través de la vinculación directa entre oferta y demanda de mano de obra agrícola. Con la participación de empleadores en los distintos Estados y municipios, se busca coadyuvar la movilidad laboral interna temporal. El subprograma opera en 28 Estados, incluyendo Zacatecas. En enero 2023 la STyPS y el Gobierno del Estado de Zacatecas lanzaron la convocatoria para participar en el Programa de Apoyo al Empleo, que incluye: Movilidad Laboral Interna de Jornaleros Agrícolas; el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT); el Mecanismo de Movilidad Laboral Externa para Jornaleros Agrícolas; y el Mecanismo de Movilidad Laboral Externa para Trabajadores No Agrícolas⁴⁴.

El Gobierno Estatal implementa iniciativas que buscan orientar el envío, recepción y uso de las remesas para proyectos productivos. El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2022-2027 delinea como objetivos prioritarios: orientar el uso de remesas al financiamiento de proyectos productivos; ofrecer acompañamiento para la financiación de proyectos socioeconómicos de migrantes; y fomentar la participación económica con la implementación de proyectos de desarrollo de comunidades enfocados en servicios comunitarios e infraestructura social básica, cofinanciados por remesas y recursos públicos. En febrero de 2022, la SEZAMI firmó un convenio de colaboración con Financiera para el Bienestar (FINABIEN)⁴⁵, un organismo descentralizado del Gobierno Federal que proporciona servicios y productos financieros enfocados en atender a poblaciones vulnerables. El objetivo del convenio es implementar acciones para la promoción y difusión del servicio de remesas internacionales con la comunidad zacatecana migrante y sus familias. En mayo del 2023 se creó la Tarjeta FINABIEN, que permite el envío directo de remesas desde los Estados Unidos, con comisiones muy bajas para las personas beneficiarias. Asimismo, la SEZAMI ha creado un portal que proporciona información sobre el Programa de Orientación Financiera a Zacatecanos en el Exterior⁴⁶, que agrupa diversos proyectos en materia educativa y de infraestructura social, entre otros, de los cuales las

⁴³ Véase aquí.

⁴⁴ Véase aquí.

⁴⁵ Previamente conocida como Telecomm.

⁴⁶ Véase aquí.

personas migrantes zacatecanas pueden participar. El Portal también contiene información sobre el envío de remesas mediante FINABIEN.

4.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Zacatecas no cuenta con evaluaciones para monitorear la demanda de inmigrantes en el mercado laboral del Estado ni para monitorear la oferta laboral local y los efectos de la emigración. El Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027 reconoce que el Estado de Zacatecas carece de un diagnóstico sobre las necesidades de nuevos segmentos de mercado en sectores como el turismo. Adicionalmente, resalta la necesidad del Estado de conocer las necesidades de los empresarios para generar una mejor toma de decisiones. A nivel nacional el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática presenta datos de empleo en México por medio de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, pero carece de datos sobre la demanda de inmigrantes o sobre los efectos de la emigración en el mercado laboral.

La implementación de medidas específicas para promover la contratación ética de trabajadores migrantes constituye un ámbito con potencial de desarrollo. La Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias incluye consideraciones respecto a la promoción del desarrollo económico de las personas migrantes, incentivando su participación en el sector productivo y en el fomento al empleo permanente y remunerado. Asimismo, el Programa Sectorial de Desarrollo Social (2022-2027) incluye objetivos para fomentar la participación económica de la comunidad migrante, pero no se delinear acciones para promover la contratación ética de trabajadores migrantes.

Si bien existen programas para facilitar el emprendimiento por personas migrantes zacatecanas, no se identificaron programas específicos para apoyar a personas residentes extranjeras, por lo que la ampliación de dichos programas constituye un ámbito con potencial de desarrollo adicional.



5

ABORDAR EFICAZMENTE LOS ASPECTOS RELATIVOS A LA MOVILIDAD EN SITUACIONES DE CRISIS

5.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

La Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas (2018) establece que la Coordinación de Protección Civil del Estado de Zacatecas, órgano descentralizado dependiente de la Secretaría General de Gobierno, es la dependencia responsable de “coordinar, operar y administrar el Comité Estatal de Emergencias, donde, por su infraestructura tecnológica, monitoree, coordine, supervise y verifique de manera integral las actividades de emergencias y riesgos que se presenten en el Estado” (Art. 22). La misma ley establece que el Consejo Estatal de Protección Civil será la instancia máxima de coordinación, consulta, opinión, planeación y supervisión del Sistema Estatal y tendrá las atribuciones de promover acciones coordinadas con los niveles federal y municipal y orientar las políticas públicas en materia de protección civil (Art. 13)⁴⁷. La Ley define seis tipos de programas, entre ellos los Programas Especiales y el Programa del Sistema Estatal de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres. Los Programas Especiales se implementan por disposición del titular del Ejecutivo del Estado, ante un riesgo derivado de un agente perturbador en un área o región determinada, que involucran a grupos de población específicos (Art. 40). El Programa del Sistema Estatal de Protección Civil se implementa de manera coordinada con los distintos actores que tienen el objetivo común de gestionar y reducir el riesgo de desastres en el estado o a nivel regional, a partir de sus respectivas competencias y especialidades (Art. 41).

Las políticas ambientales y de cambio climático de Zacatecas toman en consideración las personas en situación de vulnerabilidad. La Ley de Cambio Climático para el Estado de Zacatecas y Municipios (2015) delinea como objetivo concreto “reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas, frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer la capacidad del Estado y municipios de respuesta al fenómeno; promoviendo la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas de mitigación y adaptación”.

Zacatecas cuenta con sistemas de comunicación para el manejo de emergencias. La Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas en su Artículo 3 asigna a la Coordinación de Protección Civil la responsabilidad de establecer vínculos de coordinación con las dependencias y entidades del sector público y realizar campañas informativas y de orientación, así como de poner a disposición de la ciudadanía los medios de comunicación expeditos que sean necesarios para el reporte de emergencias y situaciones de riesgo. La Ley también asigna a la Coordinación de Protección Civil y sus Coordinaciones Municipales la responsabilidad de publicar, en sus portales oficiales, las acciones y recomendaciones a la población para prevenir o disminuir los efectos de una situación de desastre, así como la ubicación de los albergues permanentes y temporales. Los canales de comunicación incluyen boletines publicados en la página oficial del Gobierno de Zacatecas⁴⁸ y el Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4), que atiende llamadas de incidentes médicos de seguridad y protección civil.

5.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Si bien la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas establece como objetivo clave “garantizar el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género y la atención especial a grupos vulnerables” (Art. 12), no hace una mención específica de las personas en movilidad humana, ni considera

⁴⁷ El Consejo Estatal está integrado por: un presidente, que será el titular del Ejecutivo del Estado; un Secretario Ejecutivo, que será el titular de la Secretaría General de Gobierno; un Secretario Técnico, que será el Coordinador Estatal; el titular de la Zona Militar con sede en el Estado; los titulares de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo del Estado; y representantes de los sectores público, privado y social, a invitación del Presidente, Secretario Ejecutivo o Secretario Técnico (Art. 14).

⁴⁸ Ver ejemplo de boletín.

las necesidades específicas de las mujeres migrantes ante una situación de emergencia. Por lo tanto, incorporar medidas específicas con perspectiva de género en el marco de gestión de emergencias estatal para proporcionar asistencia a las personas migrantes antes, durante y en la fase de poscrisis se considera un ámbito con potencial de desarrollo adicional.

La Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas establece el marco de gestión de emergencias y delinea los principios, normas y criterios a que se sujetarán los programas, políticas y acciones en materia de protección civil, pero no incluye provisiones específicas que aborden los desplazamientos por desastres en el territorio. De forma similar, si bien el Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027 delinea estrategias de derechos humanos transversales que incluyen a personas en situación de movilidad y destaca el fenómeno del desplazamiento forzado interno que afecta al Estado, no hay acciones definidas para la atención a personas refugiadas o desplazadas internas. Por ello, la inclusión de medidas relacionadas con esta materia en la estrategia local de desarrollo, se considera un ámbito con potencial de desarrollo.

La elaboración de un plan de contingencia enfocado en gestionar movimientos de población a gran escala en tiempos de crisis también se considera un ámbito con potencial de desarrollo. La Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas no establece principios o consideraciones respecto a la respuesta estatal a movimientos a gran escala. A nivel nacional, el Instituto Nacional de Migración cuenta con el Protocolo de Atención a Personas Migrantes en Flujos Masivos en México (2020), elaborado de manera coordinada con el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias. No se encontró mayor evidencia de su implementación en Zacatecas.

Considerar las vulnerabilidades específicas a las que se enfrentan las personas migrantes en los sistemas de comunicación establecidos para recibir información sobre las crisis y cómo acceder a los servicios de asistencia, es un área con potencial de desarrollo. La Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas no establece principios o consideraciones respecto a necesidades específicas de atención a personas en situación de movilidad. Asimismo, la información publicada en el portal de la Coordinación Estatal de Protección Civil del Estado de Zacatecas y en sus redes sociales no se encuentra disponible en otros idiomas adicionales al español⁴⁹.

⁴⁹ Véase aquí.



6

VELAR POR QUE LA MIGRACIÓN SE EFECTÚE DE MANERA SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

6.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

En Zacatecas existen mecanismos específicos para facilitar el acceso de las personas migrantes a los servicios de justicia, incluyendo el derecho a la seguridad pública. La Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas cuenta con la Fiscalía Especializada de Derechos Humanos, Tortura, y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, encargada de la atención, promoción y garantía de los derechos humanos, y la atención y protección a víctimas del delito y testigos. También existen la Fiscalía Especializada para la Atención de Trata de Personas y la Fiscalía Especializada para la Atención de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares⁵⁰. Las personas migrantes pueden presentar sus denuncias en alguno de los 18 Módulos de Atención Temprana de la Fiscalía General, localizados en distintos municipios del Estado. En estos módulos también se brinda asesoría jurídica gratuita para resolver problemas de carácter legal o para realizar algún trámite administrativo relacionado con la procuración de justicia⁵¹.

La Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas (2014) incluye el principio de enfoque diferencial y especializado, reconociendo la existencia de grupos de población con mayor vulnerabilidad, con mención específica a las personas migrantes, para quienes las autoridades deberán ofrecer garantías especiales y medidas de protección (Art. 5). La misma ley establece el Sistema Estatal de Atención a Víctimas como la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas relacionadas en los ámbitos estatal y municipal. El Sistema, de acuerdo con el Artículo 14, es presidido por el Gobernador del Estado y está integrado por representantes de instituciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos públicos como el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas y un titular de la Comisión Ejecutiva de la Atención Integral a Víctimas.

La Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas es responsable de garantizar el acceso a los servicios que el Estado proporciona a las víctimas de delitos o por violación de sus derechos humanos, para lograr su reincorporación a la vida social (Art. 22) y tiene la obligación de atender a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos cometidas por servidores públicos a nivel estatal o municipal (Art. 11).

En Zacatecas existen iniciativas de capacitación dirigidas a funcionarios públicos con el objetivo de lograr una atención profesional. El Instituto de Formación Profesional de la Secretaría General de Gobierno cuenta con un programa de formación inicial y actualización continua basado en prácticas internacionales y con perspectiva de género, que han incluido a cuerpos policiales⁵². Las temáticas incluidas en los cursos incluyen técnicas y tácticas policiales con perspectiva de género, feminicidio y trata de personas, atención a víctimas, y derechos humanos, entre otras. Además, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas lleva a cabo el Programa de Capacitación en Derechos Humanos, dirigido a las y los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los tres niveles de gobierno.

El Estado cuenta con iniciativas dirigidas a facilitar la reintegración de personas migrantes retornadas. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (2016) delinea la atribución de la Secretaría del Zacatecano Migrante de diseñar programas y acciones para migrantes que retornan voluntariamente a sus localidades de origen o bien debido a un proceso de deportación o repatriación (Art. 41, Frac. XIV). El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2022-2027 establece la integración de la comunidad migrante

⁵⁰ Véase aquí.

⁵¹ Véase aquí.

⁵² Para el Primer Informe de Gobierno 2022-2027, se reporta que el Instituto de Formación Profesional impartió 115 cursos de capacitación a elementos de Policía Preventiva Estatal, Policía Preventiva Municipal, Policía Penitenciaria, Policía de Investigación, Instituto de Formación Profesional y ministerios públicos.

como una de sus políticas públicas, para lo cual incluye estrategias, como la implementación de programas para la financiación de proyectos socioeconómicos de migrantes zacatecanos e implementar el programa Repatriados Trabajando a fin de garantizar su reinserción a la vida social y productiva del Estado. Dicho Programa contempla apoyos económicos para personas migrantes retornadas que están en situación de desempleo y proporciona acompañamiento para la inserción, capacitación y certificación de capacidades laborales. En marzo de 2023 el Gobierno, a través de la Secretaría del Zacatecano Migrante, abrió ventanillas para la recepción de solicitudes de los apoyos que ofrece el Programa⁵³.

La Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de personas en el Estado de Zacatecas (2015) busca implementar políticas públicas, programas y acciones de gobierno, así como suscribir convenios de colaboración y coordinación, tendientes a prevenir, atender, combatir y erradicar el delito de trata de personas en el Estado. La Ley establece el Consejo Estatal para Prevenir y Atender la Trata de Personas como el órgano rector para llevar a cabo las funciones de planeación y coordinación de las acciones relacionadas con la materia. El Consejo Estatal está presidido por el Ejecutivo Estatal y se conforma por titulares de dependencias como la Secretaría General de Gobierno y las Secretarías de Seguridad Pública y de Educación, entre otras⁵⁴. Dentro de sus atribuciones se encuentra la elaboración del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos⁵⁵, además de impulsar campañas de prevención y educación, así como programas que permitan prevenir los delitos en materia de trata de personas (Art. 32).

Zacatecas cuenta también con la normativa y estructura institucional de coordinación para responder a casos de desaparición o fallecimientos ocurridos en el proceso de migración. La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017) establece la Comisión Local de Búsqueda como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, para impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas. La ley determina que la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas será responsable de mantener acuerdos interinstitucionales con autoridades e instituciones para coordinar las acciones de investigación de ciudadanos zacatecanos en el extranjero y personas migrantes extranjeras en el Estado (Art. 55), y que la Comisión Local de Búsqueda deberá mantener una comunicación continua con el Mecanismo de Apoyo Exterior (MEA), para coordinarse en la ejecución de las acciones de búsqueda y localización de personas migrantes (Art. 25, Frac. XXI). El MEA coadyuva en la búsqueda y localización de personas migrantes desaparecidas con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, y opera a través de los Consulados y Embajadas que actúan como enlaces para que las familias de personas desaparecidas en México puedan, desde sus países de residencia, denunciar desapariciones e iniciar las gestiones pertinentes.

6.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Si bien la Policía local recibe capacitaciones sobre derechos humanos, estos esfuerzos de desarrollo de capacidades tienen un enfoque amplio de derechos humanos, no específicos sobre personas migrantes. Por ello, el establecimiento de una capacitación específica y regular sobre asuntos relacionados con la población migrante se considera un ámbito con potencial de desarrollo adicional.

La implementación de medidas específicas para combatir la explotación laboral de personas migrantes se considera un área con potencial de desarrollo. La explotación laboral está abordada de manera transversal en la Ley para prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas en el estado de Zacatecas (2015), que delinea la responsabilidad de la Secretaría de Economía de “promover los derechos laborales a que son

⁵³ Véase aquí.

⁵⁴ Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación; Secretaría de las Mujeres; Subsecretaría de la Juventud; Secretaría de Economía; Secretaría de Turismo; Servicios de Salud; Poder Judicial del Estado de Zacatecas; Poder Legislativo del Estado de Zacatecas; Comisión de Derechos Humanos; Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia; Procuraduría General de Justicia; Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas; Tres Presidentes Municipales, que serán elegidos por votación económica en la Legislatura del Estado (Art. 29).

⁵⁵ A la fecha de este reporte el programa aún no ha sido elaborado. El Comité ha sido instalado pero no se registran sesiones en 2022 ni 2023.

sujetos las personas de mayor vulnerabilidad a la trata de personas con la finalidad de prevenir toda forma de explotación laboral” (Art. 21). La Secretaría ha hecho esfuerzos al respecto; por ejemplo, durante 2021 realizó 408 inspecciones laborales para verificar el cumplimiento del marco normativo laboral.

Finalmente, la publicación regular de información sobre las actividades para combatir la trata de personas a nivel estatal es otro ámbito con potencial de desarrollo. No se encuentra información disponible en el portal de la Secretaría de Seguridad Pública Zacatecas respecto a este tema, ni reportes de avances en la implementación del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Después de la evaluación de los IGM

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desea agradecer a las autoridades estatales de Zacatecas por su participación en este proceso. La OIM espera que los resultados de esta evaluación enriquezcan las reflexiones internas de las autoridades locales en lo referente a la gobernanza de la migración y contribuyan a lograr un cambio positivo en materia de políticas, en particular:



El reporte de los IGM puede ser utilizado para informar el trabajo en políticas con el apoyo de OIM.



Los gobiernos pueden intercambiar buenas prácticas y soluciones innovadoras con otros gobiernos que han participado de los IGM.



Los hallazgos pueden integrarse en actividades para el desarrollo de capacidades, que pueden vincularse con otras actividades de OIM.



Una evaluación de seguimiento puede llevarse a cabo, tres años después de haber concluido la primera para medir el progreso.



FUENTES PRINCIPALES*

** Todos los hipervinculos proporcionados estaban activos cuando se redactó este informe.*

Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias y Instituto Nacional de Migración
2020 Protocolo de Atención en México a Personas Migrantes en Flujos Masivos.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas

2018 Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

2021 Se reúne CDHEZ y CNDH con Cónsules y autoridades del SEDIF, INM y SSP para revisar la política y acciones en materia migratoria [boletín].

2022a Organigrama.

2022b 6to Informe de Actividades.

Consejo Nacional de Inclusión Financiera y Comité de Educación Financiera

2020 Política Nacional de Inclusión Financiera.

Diario Oficial de la Federación

1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma: 6 junio 2023).

1970 Ley Federal del Trabajo (última reforma: 27 diciembre 2022).

1976 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).

1984 Ley General de Salud (última reforma: 29 mayo 2023).

2011 La Ley de Migración (última reforma: 07 enero 2021).

2012a Ley General de Protección Civil (última reforma: 20 mayo 2021).

2012b Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de Víctimas de estos Delitos (última reforma: 5 abril 2023).

2019 Ley General de Educación.

2020a Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

2020b Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024.

2021a Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

2021b Programa Institucional 2020-2024 Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

2022 Decreto por el que se modifica la denominación del organismo descentralizado Telecomunicaciones de México, Telecomm, para quedar como "Financiera para el Bienestar", y se reforman diversos artículos del similar por el que se crea el organismo descentralizado denominado Telégrafos Nacionales y sus posteriores modificaciones.

Financiera para el Bienestar (FINABIEN)

2023 Financiera para el Bienestar presenta tarjeta para envío directo de remesas (Comunicado 23-2023).

Gobierno de México

2019 Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024.

s.f. Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante.

Gobierno del Estado de Zacatecas

2022a Brindan Gobiernos de México y Zacatecas mayor acompañamiento y atención a visitantes y paisanos que retornan.

2022b Coordinación Estatal de Protección Civil. Mantiene Zacatecas atención permanente ante el desarrollo del Huracán Roslyn.

2022c Gobierno de Zacatecas presenta Programa Estatal de Estadística y Geografía 2022-2027.

2022d Se instala y sesiona el Consejo Interinstitucional de Atención a los Zacatecanos Migrantes.

2022e Acuerdo sipinnaz-009/1so/2022 por el que se determina la creación de la Comisión para la protección integral de niñas, niños y adolescentes migrantes y solicitantes de la condición de refugiado. No disponible en línea.

s.f.a Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027.

s.f.b Primer Informe de Resultados 2021-2027. No disponible en línea.

Gobierno del Estado de Zacatecas y La Universidad Autónoma de Zacatecas

- 2021 Convenio Marco de Colaboración que celebran por una parte El Gobierno del Estado de Zacatecas y por la otra, la Universidad Autónoma de Zacatecas. Documento no disponible en línea.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

- 2020 Panorama Sociodemográfico de Zacatecas: Censo de Población y Vivienda 2020.

Instituto Nacional de Migración

- 2022 Programa Héroes Paisanos.

Periódico Oficial del Estado de Zacatecas

- 1998 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (1998) (última reforma: 1 julio 2023).
- 2011 Reglamento Interior del Instituto de Formación Profesional del Estado de Zacatecas.
- 2012 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (última reforma: 13 mayo 2015. No disponible en línea.
- 2014 Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas.
- 2015a Estatuto Orgánico de los Servicios de Salud de Zacatecas.
- 2015b Ley de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas.
- 2015c Ley para prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas en el Estado de Zacatecas.
- 2015d Ley del Cambio Climático para el Estado de Zacatecas y Municipios (última reforma: 9 enero 2021).
- 2015e Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas (última reforma: 8 junio 2022).
- 2016 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (última reforma: 26 noviembre 2022).
- 2018a Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas (última reforma: 17 agosto 2022).
- 2018b Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias (última reforma: 17 agosto 2022).
- 2018c Ley de Salud del Estado de Zacatecas (última reforma: 8 marzo 2023).
- 2019 Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas.
- 2020a Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Zacatecas.
- 2020b Ley de Educación del Estado de Zacatecas (última reforma: 10 diciembre 2022).
- 2021 Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas.
- 2022a Decreto 800. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para la Atención de los Migrantes y sus Familias.
- 2022b Lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité de Validación y Atención a Migrantes.
- 2022c Programa Sectorial de Administración 2022-2027. No disponible en línea.
- 2022d Programa Sectorial de Desarrollo Social 2022-2027. No disponible en línea.

Secretaría de Economía

- 2015 Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.

Secretaría de Gobernación

- 2018 Convenio específico de colaboración que celebran por una parte, la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, y los Servicios de Salud de Zacatecas. Documento no disponible en línea.
- 2019 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- 2022a Guía Héroes Paisanos.
- 2022b Compendio General con los Programas 2022: Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en México.
- 2022c Se aprueban los Lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- 2020 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024.

Secretaría de Salud del Estado de Zacatecas

- 2016 Organigrama de los Servicios de Salud de Zacatecas.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- 2022a [Comunicado Conjunto 093/2022. Firman INM y STPS convenio en favor de las personas migrantes extranjeras y las mexicanas en retorno.](#)
- 2022b [Informe de labores 2021-2022.](#)

Secretaría del Zacatecano Migrante y Telecomm

- 2022 [Convenio de Colaboración Interinstitucional de Promoción y Difusión.](#)

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas

- 2021 [Anuario de Movilidad y Migración Internacional en las Entidades Federativas de México.](#)
- 2022 [Boletín Mensual de Estadísticas migratorias – Mujeres y hombres: Síntesis 2022.](#)

Unidad del Servicio Nacional de Empleo (Dirección de Movilidad Laboral)

- 2022 [Manual Operativo: Movilidad Laboral Interna de Jornaleros Agrícolas.](#)



ANEXOS

MiGOF: Marco de Gobernanza sobre la Migración⁵⁶

El Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF, por sus siglas en inglés) fue bien recibido por el Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2015 con el propósito de establecer los elementos esenciales de manera consolidada, coherente y holística para definir políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. El MiGOF define la gobernanza de la migración como “las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un país ejerce su autoridad sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas en esos ámbitos”.

Se enmarca en 3 principios y 3 objetivos que garantizan, al ser respetados, la migración ordenada, segura, regular y responsable y la movilidad humana en beneficio de las personas migrantes y la sociedad⁵⁷.

La OIM sostiene que un sistema migratorio promueve la migración y movilidad humana, ordenada:

Cuando:

- i) Se adhiere a las normas internacionales y al respeto de los derechos de las personas migrantes;
- ii) Formula políticas basadas en datos y aplica un enfoque de gobierno integral;
- iii) Forja alianzas para atender los desafíos de la migración y las cuestiones conexas.

Mientras busca:

- i) Fomentar el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y la sociedad;
- ii) Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad humana en situaciones de crisis;
- iii) Asegurar que la migración se efectúe de manera segura, ordenada y digna.

El Marco de Gobernanza de la Migración NO crea nuevos estándares o normas, sino que recoge la vasta experiencia y trabajo analítico de la OIM, así como otros compromisos y declaraciones relacionados con la buena gestión migratoria. Tampoco trata sobre la gestión migratoria global, sino que su enfoque es desde la perspectiva de que el Estado es el actor principal en la gobernanza y el manejo de la migración. El MiGOF NO propone un modelo para todos los Estados, sino que se presenta como una versión ideal de la gobernanza de la migración a la que todos los Estados pueden aspirar.

La OIM reconoce que el gobierno nacional, como actor primario en la migración, movilidad y asuntos nacionales, posee el derecho soberano a determinar quién entra y se mantiene en su territorio, así como bajo qué condiciones, dentro del marco de la ley internacional. Otros actores como los ciudadanos, migrantes, organismos internacionales, el sector privado, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, comunitarias, religiosas y la academia, contribuyen a la gobernanza de la migración a través de su interacción con los estados y entre ellos mismos.

⁵⁶ Consejo de la OIM, Marco de Gobernanza sobre la Migración, 106ª reunión, C/106/40 (4 de noviembre de 2015).

⁵⁷ Hoja Informativa del Marco de Gobernanza sobre la Migración (2016).

El proceso de los IGM a nivel local



1 Reunión introdutoria de los IGM a nivel local

Los IGM a nivel local surgen de un proceso consultivo sobre la gobernanza de la migración a nivel local y nacional. El proceso comienza con una presentación del proyecto al gobierno local y nacional participante.



2 Recopilación de datos y evaluación preliminar

Se realiza una investigación en profundidad sobre la política y estrategia migratoria de la localidad basada en la herramienta ajustada de IGM nacional. El borrador de perfil local con los principales hallazgos de la investigación es compartido con las contrapartes gubernamentales.



3 Diálogo multisectorial

Los hallazgos se presentan en una reunión multisectorial con representantes de gobierno local y nacional, además de otros actores clave. El objetivo de ésta es iniciar un diálogo sobre el estado de la gobernanza de la migración en la localidad/municipio/entidad subnacional, identificar las áreas bien gestionadas y las de posible mejora y aportar insumos al borrador de perfil.



4 Perfil de gobernanza de la migración a nivel local

El perfil de gobernanza de la migración es el producto de la aplicación de los IGM a nivel local y se convierte en una herramienta para medir el avance en cada localidad/municipio/entidad subnacional. Una vez que el perfil de gobernanza de la migración local ha sido finalizado y aprobado por el gobierno correspondiente, se publica en el [Portal de Datos sobre Migración](#) y en la [Plataforma de publicaciones de la OIM](#).



www.migrationdataportal.org/es/mgi

#migrationgovernance

 @IOM

 @UNmigration

 @UNmigration

 MGI@iom.int