

# Análisis de implementación del Protocolo de Atención a Personas en Flujos Migratorios y Desplazamientos Mixtos en Nuevo León

**Wendy Santillán,**  
Oficial Territorial de Política Pública - Zona Norte, World Vision México

**Yetzi Rosales,**  
Investigadora por México, SECIHTI - El Colef



Foto: Isabel Sánchez

# Análisis de implementación del Protocolo de Atención a Personas en Flujos Migratorios y Desplazamientos Mixtos en Nuevo León<sup>1</sup>

---

Wendy Santillán, Oficial Territorial de Política Pública - Zona Norte, World Vision México

Yetzi Rosales, Investigadora por México, SECIHTI - El Colef

## I. Introducción

En los últimos años, los flujos migratorios colectivos han planteado nuevos desafíos para los gobiernos estatales. Especialmente, el arribo de desplazamientos mixtos ha exigido respuestas inmediatas, coordinadas y con enfoque de derechos humanos que no solo demandan capacidad operativa, sino claridad en los mecanismos de articulación interinstitucional.

En este contexto, el Gobierno de Nuevo León publicó en 2023 el Protocolo de Atención a Personas en Flujos Migratorios y Desplazamientos Mixtos (en adelante Protocolo). Se trata del primer instrumento de su tipo en la entidad, que define responsabilidades y acciones para distintas dependencias que ya venían trabajando de manera directa o indirecta el tema de la movilidad humana en la entidad.

El presente documento de coyuntura busca contribuir a fortalecer esta política pública desde la sociedad civil y academia. Así, World Vision México y El Colegio de la Frontera Norte, con apoyo de instituciones miembro de la *Alianza Acércate: Red solidaria para las personas en situación de movilidad en Nuevo León<sup>2</sup>*, llevaron a cabo este estudio exploratorio desde un abordaje cualitativo para analizar las percepciones institucionales de actores que participan en el Protocolo en tres ámbitos: estructura programática, coordinación interinstitucional y capacitación.

## II. Antecedentes

El Protocolo fue creado para formalizar la actuación de diversos actores institucionales ante la llegada de flujos y desplazamientos mixtos a Nuevo León. Esta formalización establece la asignación de roles y responsabilidades específicas para cada miembro, a la vez que busca garantizar su continuidad en el tiempo más allá de los cambios de personal en las administraciones estatales y municipales.

Una de las particularidades de este instrumento es su enfoque en la atención a flujos de cien personas o más. Aunque el Protocolo no emplea el término “caravanas”, este volumen poblacional evoca dicha modalidad de desplazamiento surgida en años recientes como una estrategia de las propias personas migrantes y refugiadas para salvaguardarse de la violencia e inseguridad creciente en los espacios de tránsito en México. A nivel estatal, sólo Guanajuato y Nuevo León poseen una política pública dirigida a atender caravanas.

---

<sup>1</sup>Las entrevistas fueron enumeradas para cuidar la confidencialidad de las personas informantes y se presentan con el siguiente formato: E1 - E7.

<sup>2</sup><https://comunicar.org/alianza-acercate/>

En el plano institucional, los desplazamientos mixtos han traído consigo nuevos retos en la forma de gestionar la migración de los gobiernos en sus distintos niveles. La compleja composición sociodemográfica de las caravanas ha redundado en una necesaria coordinación entre gobiernos federal, estatales y municipales con el fin de sumar esfuerzos y recursos, aunque en algunos casos, también se ha empleado para contener a estos flujos (Bruce, B y Rosales, Y., 2021).

Nuevo León ha recibido al menos dos caravanas migrantes. La primera en 2019 durante la administración de Jaime Rodríguez "El Bronco", con la llegada de un colectivo que formaba parte de la caravana centroamericana. En esa coyuntura, el gobierno estatal acondicionó de manera emergente un gimnasio para brindar hospedaje, alimentación y atención médica, involucrando por lo menos a ocho dependencias estatales y federales (Casas, 2019).

La segunda caravana arribó en 2022 durante el gobierno de Samuel García. El colectivo, conformado por alrededor de 250 personas, llegó a la central camionera de Monterrey con la intención de viajar a Coahuila y Tamaulipas. En ese momento, las acciones gubernamentales fueron coordinadas por la Secretaría de Igualdad e Inclusión para brindar diversos servicios, como información sobre los lugares para hospedarse, asesoría sobre protección internacional, oportunidades de empleo y atención médica.

Estas experiencias llevaron al gobierno estatal a reconocer la importancia de diseñar una política pública orientada a institucionalizar la actuación de diversos actores durante coyunturas similares. Los primeros borradores estuvieron a cargo del área de derechos humanos de la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Igualdad e Inclusión y la Comisión Estatal de Derechos Humanos y, posteriormente, se convocó a tres mesas de trabajo a organizaciones de la sociedad civil, consulados y a otros actores de gobierno, así como la Alto Comisionado de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones, quienes brindaron asesoría técnica. Finalmente, el Protocolo fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2023 (E7).

Posterior a su publicación, el Protocolo fue activado por única ocasión en 2024 cuando el actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, amenazó durante su campaña con deportar masivamente a la población inmigrante (E7). El Protocolo se implementó con el propósito de apoyar y reintegrar a las y los connacionales expulsados de Estados Unidos. Sin embargo, el número de deportaciones no incrementó como se esperaba y el gobierno de Nuevo León no continuó implementando las siguientes etapas del Protocolo.

### **III. Metodología**

El diseño del estudio implicó la revisión exhaustiva del Protocolo y entrevistas semiestructuradas. Se elaboró una guía de preguntas que abarcó los ámbitos: estructura programática, coordinación interinstitucional y capacitación y se aplicó durante marzo - septiembre de 2025 a actores sociales involucrados en el mismo.

Se plantearon dos criterios de inclusión para las personas participantes. El primero, que ocupasen respectivamente un cargo directivo y operativo dentro de cada institución y, el segundo, que tuvieran una antigüedad laboral mínima de 12 meses en su cargo actual.

Para las entrevistas, se envió vía electrónica un oficio de invitación dirigido a las personas titulares de seis dependencias públicas y organismos no gubernamentales. Se reunió una muestra de siete informantes clave (4 hombres y 3 mujeres; 3 directivos y 4 operativos) adscrito/as respectivamente a la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León (SII), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL).

Las entrevistas se llevaron a cabo virtualmente, se grabaron con el consentimiento de las personas informantes y, se transcribieron. A través de una colaboración con la Universidad de Monterrey, un grupo de estudiantes participó en el trabajo de campo y análisis como parte del Programa Aprendizaje en el Servicio de dicha Universidad.

Si bien se pensó en entrevistar a todas las instituciones referidas en el Protocolo, se realizó una primera etapa con aquellas instituciones de más fácil acceso por la colaboración existente desde la Alianza Acércate. De estas, no se obtuvo respuesta de dos y, debido a la limitación temporal del estudio, se determinó cerrar con las cuatro instituciones que aceptaron participar.



Fotografía: Isabel Sánchez.

#### IV. Un Protocolo ¿Listo para activarse?

El Protocolo se fundamenta en un enfoque transversal de derechos humanos, inclusión y no discriminación. Se integra de seis etapas operativas con su respectiva temporalidad y abarcan: la detección y caracterización; logística para la implementación previo a la llegada de flujos mixtos; recepción de personas en flujos y desplazamientos mixtos; reubicación y atención de necesidades básicas; inclusión y protección; y, canalización para el seguimiento de atención en entidades destino. Asimismo, el instrumento reconoce una perspectiva intersectorial que articula aspectos como la salud, seguridad, asistencia social, empleo, etc. A continuación, se presenta la información sobre los tres ámbitos analizados.

## 4.1 Estructura programática

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la estructura programática se refiere a:

*"el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos" (LFPRH, 2025).*

Referir la estructura programática en este estudio se vuelve relevante, porque permite comprender el grado de institucionalización del Protocolo, es decir, cómo se alinea estratégicamente, cómo se financia, cómo se mide, quién responde y cómo se le da continuidad ante los cambios de administración.

De esta forma, un punto medular identificado es una inconsistencia entre el objetivo y el contenido del documento. El primero refiere: "Contar con un procedimiento operativo de primera atención que permita al gobierno de Nuevo León establecer acciones de coordinación intersectorial e interinstitucional para la atención de personas migrantes y personas con necesidad de protección internacional en flujos de desplazamiento mixtos garantizando el respeto a los derechos humanos y la No discriminación" (pág. 7). Aunque este objetivo reconoce el enfoque hacia la asistencia humanitaria, no explicita el abordaje de la inclusión integral, a pesar de que sí lo desarrolla en su contenido. Por tanto, este último componente queda actualmente desdibujado del objetivo.

Ahora bien, en su diseño no se asignó un presupuesto puntual. En las entrevistas se reveló que esto responde a que las dependencias operarán el Protocolo con los recursos disponibles, asignados en el año fiscal correspondiente. Este funcionamiento se ilustró con el siguiente ejemplo: "la Secretaría de Salud sí tiene un presupuesto asignado para determinado número de vacunas [...] para implementar a la población, entonces eso que ya existe, solamente se hace un giro para enfocarlo a esto otro, y así sucesivamente. [...] No es que exista un presupuesto como tal, [...] sería también muy arriesgado el poder contar un presupuesto etiquetado únicamente para esto, porque si no sucede, ese presupuesto se pierde y tampoco queremos que suceda, verdad" (E7). Aquí se manifiesta una debilidad en tanto que no se precisa a qué programa público se enlaza, o que área específica responderá presupuestalmente, lo que dificulta el monitoreo, y por consecuencia, la sostenibilidad.

Respecto a la implementación del Protocolo, si bien existe un desarrollo por etapas, no se precisa con claridad el actuar de cada institución en su implementación, como lo ilustra la persona informante: "Si bien los protocolos de atención a veces tienen mucha documentación, sería bueno también conocer cómo se maneja con el inmigrante de cara a cara, o sea, agilizarlo, de que por ejemplo, el paso 1 tienes que reportarte a esta institución. El paso 2..., etc" (E5). En esa misma línea, también se identificó que no se integraron en el Protocolo todas las actividades que las instituciones realizan cotidianamente y que, de añadirse, potenciarían el alcance de atención.

## 4.2 Coordinación interinstitucional

El Protocolo fue creado sobre la base de vínculos interinstitucionales en materia migratoria ya existente. Según la OIM, Nuevo León es una de las entidades con mejor gobernanza migratoria en el país, lo cual habla de una coordinación intersectorial en consolidación que actualmente se refleja en el funcionamiento del "Espacio de Igualdad e Inclusión para Personas Migrantes, Refugiadas, Desplazadas y Retornadas", creado en 2022 (OIM, 2023). No obstante, en este estudio se identificó que esta coordinación interinstitucional no se replica con la misma eficiencia cuando se habla del Protocolo.

Si bien parte de esta coordinación se activará ante la llegada de un flujo mixto a la entidad, existen otros aspectos vinculados a este tema que podría trabajarse de manera preventiva como, por ejemplo, el registro de información. En el Protocolo se establece la labor de caracterizar a la población atendida (exceptuando datos personales), construir directorios, usar formatos de consentimiento informado y elaborar informes de acciones, sin embargo, no se definen criterios ni formatos homologados que eviten la discrecionalidad de cada actor en la manera de recabar la información.

Trabajar de forma anticipada y con tareas específicas en este aspecto contribuiría a fortalecer la base operativa para brindar, en su momento, una respuesta más ágil y articulada.

## 4.3 Capacitación

En materia de capacitación, el Protocolo reconoce la importancia de sensibilizar en temas de diversidad cultural. En particular, este documento señala la necesidad de desarrollar: "Un programa de capacitación permanente para personas servidoras públicas sobre los temas de migración, protección internacional y auxilio psicológico, interculturalidad, No discriminación y lenguaje incluyente" (pág. 29). No obstante, no se especifica información sobre el diseño, monitoreo o instancias responsables de implementar dicho programa, aspectos cruciales para llevar este propósito del papel a la acción.

Asimismo, se evidenció la necesidad de profundizar en el tema de capacitación en dos sentidos. Por un lado, las y los informantes mencionaron su labor de capacitar en diversos temas como parte de su misión institucional, sin embargo, estas competencias no están claramente vinculadas al Protocolo. Por otro lado, se percibió que la capacitación realizada hasta el momento por parte de diversos actores institucionales parecería aún insuficiente, ya que algunos problemas como las violaciones a derechos humanos, negligencias y abusos de autoridad continúan afectando a las personas en contextos de movilidad en Nuevo León. Como resultado se deshumaniza al individuo, tratándolo como un registro administrativo y no como un sujeto de derechos que requiere una atención cálida y empática.

En cuanto al conocimiento del Protocolo, se detectó en algunos informantes un primer acercamiento a este documento, motivado en parte por su participación en este estudio. Si bien el Protocolo establece convocar y capacitar a "las personas servidoras públicas y colaboradoras que estarán en contacto con la población" con el fin de definir claramente responsabilidades y funciones (pág. 11), se identificó que no

existe un programa específico de capacitación que asegure su implementación. Como resultado, se interpretó, con base en algunos testimonios, que existe poco involucramiento con el instrumento. En este sentido, un informante señaló:

"Si lo que se busca es que estemos todas las instituciones 100 por 100 involucradas con el Protocolo, que nos den ese tipo de invitación o capacitación a más reuniones específicas. Vaya, que nos inviten a estar presentes" (E4).

Por tanto, la capacitación enfocada tanto en temas transversales como en el mismo Protocolo constituye un área de oportunidad que requiere planeación y tiempo para llevarse a cabo sin necesidad de esperar el arribo de un flujo mixto a la entidad.

## V. Recomendaciones

### 5.1 Estructura programática

- Redefinir el objetivo del Protocolo de manera que contemple la atención inmediata y la inclusión integral de quienes deciden establecerse en la entidad.
  - Se sugiere diseñar un flujograma que brinde claridad durante la operación e integre ambos componentes.
  - Dada la dinámica migratoria en México, se sugiere considerar grupos menores a 100 personas.
- Señalar con precisión qué dependencia y área financiará qué tipo de acción, y, de ser posible, explicitar el vínculo con los programas presupuestarios existentes relacionados con las acciones. Esto no implica nuevos recursos, sino mayor claridad y trazabilidad.
- Actualizar periódicamente a las instituciones que lo integran, así como las actividades que realizan, con el fin de potenciar el alcance de atención del Protocolo.
- Generar manuales de operación, o bien, vincularlo a otros protocolos existentes para establecer con precisión cómo se operarán las responsabilidades dictadas en el Protocolo.

### 5.2 Coordinación interinstitucional

- Activar el Comité de Atención a Personas en Flujos Migratorios y Desplazamientos Mixtos a fin de fortalecer el involucramiento y coordinación de las instituciones integrantes del Protocolo, y atenuar los efectos de la rotación de personal.
- Diseñar colaborativamente formatos de registro homologados que eviten la revictimización de las personas atendidas y favorezcan el uso eficiente del tiempo y el manejo de la información.
- Facilitar el acceso a la información generada antes, durante y después de la activación del Protocolo, en apego al principio de Transparencia Proactiva<sup>3</sup>, cuidando la protección de datos personales.

---

<sup>3</sup><https://www.nl.gob.mx/es/guia-transparencia-proactiva>

### 5.3 Capacitación

- Fortalecer la capacitación en temas transversales orientados a garantizar los derechos de las personas en movilidad humana definiendo claramente quién diseña, cuándo se lleva a cabo y cómo se evalúa.
- Aprovechar las competencias institucionales existentes en las organizaciones de la sociedad civil y organismos autónomos para capacitar en temas de su expertise.
- Diseñar un programa de capacitación sobre el Protocolo que asegure la adquisición de conocimientos y habilidades entre el personal directivo y operativo de las instituciones involucradas.

## VI. Conclusiones

Nuevo León es un estado que ha sido edificado por la movilidad humana, a lo largo de su historia se ha consolidado y enriquecido por la presencia de este perfil poblacional. Por esta razón, la creación y publicación de este Protocolo marcó un precedente sobre la institucionalización del proceso de atención a las personas en flujos y desplazamientos mixtos.

Dada la constante dinámica de movilidad humana en la entidad, este estudio exploratorio sienta las bases para continuar analizando y mejorando los procesos de atención, integrando las voces de más actores sociales, por ejemplo, el total de las instituciones involucradas en la implementación del Protocolo, o bien, las propias personas migrantes y refugiadas usuarias del mismo.

Este análisis sugiere que el Protocolo estaría mejor preparado para activarse si se revisan y amplían aspectos de su diseño. Es relevante monitorear la evolución de la implementación de este instrumento con el enfoque en la estructura programática, la coordinación institucional y la capacitación porque, eventualmente, su mejora constante se traduciría en un mejor uso de los recursos públicos, en personas servidoras públicas más sensibilizadas y en la mejora de la calidad de vida de las personas en contextos de movilidad humana que seguirán llegando a Nuevo León.

## Referencias

- Bruce, B y Rosales, Y. (2021). "Atención humanitaria a la fuerza: Gobernanza de la caravana migrante centroamericana en Piedras Negras, Coahuila," en Camilo Contreras, María Dolores París Pombo y Laura Velasco Ortiz, (Coordinadores). Caravanas migrantes y desplazamientos colectivos en la frontera México-Estados Unidos, México, El Colef, pp. 231-264.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Última reforma publicada el 16 de julio de 2025). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Casas, D. (2019). Llega caravana de migrantes a Nuevo León. La Silla Rota. Recuperado de: <https://lasillarota.com/estados/2019/2/4/llega-caravana-de-migrantes-nuevo-leon-178864.html>
- Gobierno de Nuevo León. (2023). Protocolo de atención a personas en flujos migratorios y desplazamientos mixtos. Recuperado de: <https://www.nl.gob.mx/es/publicaciones/protocolo-de-atencion-personas-en-flujos-migratorios-y-desplazamientos-mixtos>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2022. Indicadores de Gobernanza de la Migración Perfil 2023. México. OIM, Ginebra. Recuperado de: <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1686/files/documents/2023-07/mgi-resumen-ejecutivo-nuevo-leon-ok.pdf>

---

«Este Documento de Coyuntura tiene fines de divulgación y no cuenta con dictamen por pares académicos. Las opiniones expresadas son responsabilidad de quien las emite y no reflejan necesariamente una postura institucional de El Colef».

[www.colef.mx](http://www.colef.mx)



**Ciencia y Tecnología**  
Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación



El Colegio  
de la Frontera  
Norte

**World Vision** 