

Análisis del marco normativo y políticas en la Región desde una perspectiva de derechos humanos

Karina Arias Muñoz

ITESO

karina.ariasm@iteso.mx

ORCID: 0009-0004-2467-471X

Arias, K. (2023). Análisis del marco normativo y políticas en la Región desde una perspectiva de derechos humanos, *Análisi Plural* (3).



RESUMEN:

Este artículo hace un recorrido por la legislación y las políticas que regulan los temas de migración y protección internacional en México. Partiendo del marco normativo en el ámbito federal se hace un análisis comparativo del abordaje de estos temas en tres legislaciones estatales. Las variables y la metodología utilizadas pueden servir de guía para analizar otros marcos normativos locales respecto a la inclusión de las personas migrantes y refugiadas. Ello, en cumplimiento de la obligación estatal y municipal de proteger los derechos humanos de todas las personas en su territorio, independientemente de su nacionalidad, lugar de nacimiento y situación migratoria.

ABSTRACT:

This article presents a pathway through the legislation and policies that regulate migration and international protection in Mexico including federal laws and presenting a comparative analysis on how these issues are included on local legislation. This analysis can be used as a guide for further analysis of the inclusion of people in the context of human mobility in the legal and policy frameworks in the states of the Mexican Republic, in compliance of its obligation to protect the human rights of every person in its territory, regardless of their nationality, place of birth and migration status.

Palabras clave:

Migración, derechos humanos, políticas públicas, legislación, instituciones locales

Keywords:

Human migration, human rights, public policy, public law, local government institutions

**Introducción**

La movilidad humana¹ impacta diversas esferas del quehacer de los Estados ya que, cuando hablamos de flujos migratorios, más allá de las estadísticas y de la gestión de los flujos —comúnmente traducida en métodos o estrategias de control— estamos hablando de personas que salen de sus países de origen o de residencia habitual por diversos motivos. Personas que son sujetas de derechos que el Estado mexicano está obligado a garantizar, defender, respetar y promover, independientemente de su edad, nacionalidad o situación migratoria.

Por ello, es importante que se desarrollen marcos normativos y políticas públicas que hagan frente a las realidades cambiantes de la movilidad humana desde un enfoque de protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional. Además, deben ser integrales, es decir, considerar todos los flujos que convergen en México y, particularmente, en la entidad federativa y municipio que regulan. Asimismo, se debe tener énfasis en el enfoque multidimensional de los procesos migratorios, su relación con el desarrollo y el acceso efectivo a los derechos humanos (Sin Fronteras IAP, 2008). En esto último los estados de la República mexicana y los municipios desempeñan un papel protagónico.

¹ El concepto de movilidad humana abarca tanto los procesos de migración interna (aquellos en los que no hay un cruce de fronteras entre países, como las y los jornaleros agrícolas, migración hacia zonas urbanas y el desplazamiento forzado interno) como los procesos de migración internacional (en los que sí hay un cruce de fronteras —se migra de un país a otro— e incluye a trabajadores/as migratorios,

Lo anterior entendiendo que, si bien la regulación de la materia migratoria compete únicamente a los poderes federales, en los procesos migratorios lo referente al acceso a derechos humanos y la atención de las personas en situación de movilidad humana no compete a un solo nivel de gobierno, sino a los tres niveles (federal, estatal y municipal); y, por lo tanto, requiere mecanismos claros de participación y coordinación entre los gobiernos y los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

De manera particular, requiere de la comprensión del papel que cada uno de los niveles de gobierno tiene en la protección de los derechos y el ejercicio de estos a través, entre otras cosas, del acceso a servicios públicos municipales, estatales y federales.

Considerando lo anterior, en los apartados siguientes se detalla cómo se integra el marco normativo que regula la materia migratoria y su interacción con los marcos normativos en algunas de las entidades federativas que comprenden la Ruta Centro-Norte del Occidente de México: Guanajuato, Jalisco y Nayarit.² Para ello, se hizo un análisis respecto a la inclusión de la población en situación de movilidad humana, el enfoque desde el cual se hace mención de estas poblaciones y la armonización con la legislación federal.

Marco normativo que regula la materia migratoria en México

Para el análisis de los marcos normativos estatales y municipales es necesario primero conocer las leyes que en el orden federal rigen la materia migratoria y la protección internacional. Aunque la migración no es algo nuevo en México, el marco normativo que la regula sí es muy joven y data del periodo 2010–2015.

Ha habido en la historia varias legislaciones que se fueron transitando de un enfoque de inmigración (1909) a legislaciones de migración (1926

² La Ruta incluye también a Sinaloa, Sonora y Baja California.

y 1936) y la prevalencia de una visión demográfica bajo la cual se incluyó la regulación de todo lo concerniente a la migración en la Ley General de Población (1936, 1947 y 1974) (Arias, 2012). Esta última vigente hasta el día de hoy, como parte del marco normativo que actualmente regula a la movilidad humana en México.

Respecto al marco actual, en primer lugar —de conformidad con la jerarquía jurídica— se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2011 establece un marco de convencionalidad. Bajo este nuevo parámetro los instrumentos internacionales en materia de protección de derechos humanos están a la par de la Constitución (CPEUM, 2022).

Con ello, se amplió el marco de protección para las personas y se explicitó la obligación de las y los servidores públicos de respetar, promover, garantizar y defender los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna y aplicando el *principio pro persona* (CPEUM, 2022), es decir, aplicando siempre la norma que brinde la mayor protección a la persona.

De manera particular, el artículo 11 de la Constitución habla sobre el movimiento de personas en el territorio mexicano; y, en el párrafo segundo, reconoce el derecho a solicitar y recibir asilo (CPEUM, 2022).

En lo que respecta a la legislación específica sobre movilidad humana, entre 2010 y 2014 se desarrolló el marco normativo que regula las materias de migración y protección internacional en México, y que actualmente está vigente. Por décadas, todo se reguló a través de la Ley General de Población (LGP) y su Reglamento, hasta que en 2011 se reformó la LGP y se expidieron la Ley de Migración (LM) (25-05-2011) y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (27-01-2011). Esta última se reformó en 2014 para agregar la materia de asilo político (LRPCAP, 2022) y su nombre cambió a Ley sobre Refugiados,

Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP). Cabe señalar que lo referente al retorno de personas mexicanas continúa en el texto de la LGP.

Posteriormente se emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) (4-12-2014), que complementa ambas legislaciones en lo que respecta a la protección de los derechos de la infancia. Además de los planteamientos generales, en el capítulo décimo noveno, la LGDNNA establece las medidas especiales de protección que se deben adoptar para garantizar los derechos de la infancia en contexto de movilidad humana (LGDNNA, 2021). Es, además, la primera ley del ámbito federal en asumir el concepto de movilidad humana.

Cuadro 1. Legislación en materia de movilidad humana en México

Instrumento	Temática regulada en materia de movilidad humana
Ley de Migración	Regula la materia migratoria en cuanto a la entrada y salida del territorio nacional; la entrada y estadía de las personas extranjeras y establece los procedimientos administrativos en materia migratoria. Establece los lineamientos de protección y ejercicio de los derechos humanos de las personas migrantes.
Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	Define y regula los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de la condición de refugiados y el otorgamiento de la protección complementaria y el asilo político. Establece los lineamientos para la inclusión de las personas y los lineamientos para la protección y ejercicio de los derechos humanos en territorio mexicano.
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Establece los parámetros en lo referente a la protección de los derechos de la población infantil en contexto de movilidad humana.
Ley General de Población	Además de los temas de control y registro de población, incluye el tema de las y los mexicanos en el exterior, específicamente del retorno y la deportación.

Fuente: Imeplan, 2022.

Estas legislaciones establecen principios que deben considerarse al legislar y desarrollar políticas públicas en el orden estatal y municipal (Imeplan, 2022), tanto en normas y programas específicos del tema como para la inclusión de las personas en situación de movilidad humana en aquellas relativas a la protección de derechos como salud y educación.

Al ser este el marco general del cual partir, a continuación, se presenta un análisis de cómo se ha incluido el tema de la migración y la protección internacional en los marcos normativos de tres de los estados que comprenden la Ruta Centro-Norte del Occidente de México: Guanajuato, Jalisco y Nayarit.

¿Cómo saber si se está avanzando?

Lo primero es el reconocimiento de la responsabilidad estatal y municipal. Pero este debe darse no solo en el discurso, sino traducirse en acciones concretas en favor de la inclusión de todas las personas en situación de movilidad humana, es decir incluyendo a las personas que viven un proceso, nacional o internacional y se encuentran en el estado o municipio o sean originarias de él y residan en otro estado o país.

Estas acciones deben entonces considerar las necesidades comunes y específicas que tienen las personas cuando se encuentran en tránsito o con una estadía temporal o permanente; cuando regresan (de manera voluntaria o forzada) después de haber migrado a otro país, y cuando su estadía obedece a que recibieron protección internacional (solicitantes, refugiadas o con protección complementaria) por parte de México a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Para el desarrollo de la investigación de la cual deriva este artículo³ se establecieron algunos parámetros a través de los cuales puede evaluarse esa inclusión desde tres rubros de la atención al tema, en general, y a las personas en situación de movilidad humana,⁴ en lo particular. Los rubros utilizados se describen en el cuadro 2.

³ La información con base en la cual se realizó este artículo forma parte del Proyecto de Investigación Movilidad Humana por la Ruta Centro-Norte del Occidente de México: vulnerabilidades, alternativas y políticas públicas. Bajo este proyecto se elaboraron reportes de cada uno de los Estados de la Ruta en los cuales se incluye la información detallada a la que se refieren los parámetros para el análisis presentado.

⁴ El análisis se hizo considerando a todas las poblaciones bajo el concepto de movilidad humana, aunque de manera específica se centra en la migración internacional.

Cuadro 2. Atención brindada desde lo local al tema y a las personas en situación de movilidad humana

Políticas públicas
Se revisó el Plan Estatal de Desarrollo (PED) con el propósito de evaluar si se incluye el tema o a las personas en contexto de movilidad humana de manera específica o dentro de los grupos en contexto de vulnerabilidad (también llamados de especial atención), o si del Plan se desprende algún programa o acción dirigida a esta población.
Instituciones responsables del tema/atención a las personas
Al igual que en la legislación, se verificó la existencia de una institución específica para la atención (incluyendo representaciones en el exterior) y si las instituciones tienen el mandato de atender a todas las poblaciones en situación de movilidad humana, o a algunas de ellas en particular.
Marcos normativos
Se verificó la existencia de una legislación local y si se aborda el tema de modo transversal o solo menciona a algunas poblaciones en contexto de movilidad humana. También se analiza si hay otras leyes o reglamentos en las que se les incluya, como aquellas relacionadas a los derechos de la infancia, igualdad sustantiva, acceso a la salud y a la educación, entre otras.

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se hicieron 130 entrevistas a personas migrantes (mexicanas y extranjeras) y refugiadas mayores de edad, para identificar violaciones a derechos humanos que enfrentan durante su estancia y tránsito, así como barreras para el acceso a derechos (vivienda, educación, salud, etc.). También se entrevistó a 25 actores clave (representantes de organizaciones civiles) que trabajan el tema o atienden a personas en contexto de movilidad humana. Ello para conocer las necesidades y problemáticas que enfrenta la población con la que trabajan y cómo les hacen frente, así como las problemáticas y necesidades de las propias organizaciones civiles para la realización de su trabajo y apoyos recibidos.

Principales hallazgos en el análisis comparativo

En lo referente a las políticas públicas, como se mencionó, el análisis se centró en los *planes estatales de desarrollo* como el instrumento de política pública que concentra los objetivos y prioridades de la administración en turno. Asimismo, es el único instrumento comparable al existir en los seis estados de la república que se incluyeron. De manera complementaria, en los

reportes de cada estado se incluyen otros programas y acciones de gobierno que directa o indirectamente incluyen a las personas en situación de movilidad humana.

A continuación, una síntesis de lo encontrado (Martínez *et al.*, 2023):

- *Guanajuato*

El PED Guanajuato 2014 proyecta los retos y desafíos en el tema de la migración al año 2040; su énfasis está en la población guanajuatense en el exterior.

- *Jalisco*

El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo hace referencia a la población migrante en tránsito, destino y retorno al hacer la descripción de los grupos prioritarios. Hace énfasis en las personas de origen jalisciense que migran a Estados Unidos.

- *Nayarit*

El PED de Nayarit (2021-2017) incluye a las personas migrantes en algunos de sus objetivos y estrategias cuando se habla de disminuir la brecha de desigualdad y garantizar la inclusión social; establece como estrategia el desarrollo del Programa Integral de Apoyo a Migrantes y Jornaleros Agrícolas.

Destaca que en los tres casos se incluye el tema de la migración, aunque no se definen de manera detallada las poblaciones que se consideran, salvo en el caso de Jalisco y Guanajuato, que hacen énfasis en la población que emigra al exterior. Asimismo, el que en Nayarit se integre a la población jornalera agrícola acerca al uso del concepto de movilidad humana al incluir la migración interna y la internacional.

Si bien la mención en el Plan Estatal de Desarrollo es un primer paso, lo siguiente en el análisis para medir avances en la protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana es la puesta en práctica y la forma en que se complementa con programas y acciones concretas para determinar si es solamente una mención aislada que no se concreta en beneficio de las personas.

Respecto a las *instituciones especializadas*, aunque esto no es una garantía de la prioridad que para el gobierno del estado tiene el tema de movilidad humana, sí es un indicador que debe considerarse cuando se analiza desde qué punto de la estructura gubernamental se aborda. Además, complementa el análisis de la variable anterior, en función de ser la instancia que tendría que dar seguimiento a los planteamientos del Plan Estatal de Desarrollo en torno al tema de la movilidad humana y la atención y protección de los derechos de esta población.

En los tres estados que se consideran hay una institución cuyo mandato se centra en la población en contexto de movilidad humana, aunque se localizan en distintos niveles de la estructura institucional.

Cuadro 3. Instituciones especializadas para la atención de la movilidad humana

Estado de la República	Instituciones de atención
Guanajuato	Secretaría del Migrante y Enlace Interinstitucional (SMEI) Oficinas de atención en Chicago, Texas y Los Ángeles
Jalisco	Dirección de Atención a Migrantes (DAPM) – Subsecretaría de Derechos Humanos, Secretaría General de Gobierno Oficinas de Atención en Los Ángeles y Chicago
Nayarit	Instituto de Atención a Migrantes y sus Familias en el Estado de Nayarit (órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno)

Fuente: elaboración con información de Martínez *et al.*, 2023.

Un aspecto importante para destacar es que en las tres instituciones se menciona en las atribuciones, objetivos, etc., a las personas migrantes, en general, lo cual representa un avance en términos de una visión más amplia del tema al no limitar las acciones de los estados y sus instituciones a la atención de la población originaria de ese territorio que migra a otro país, principalmente en Estados Unidos. Al ser estados con larga trayectoria migratoria como lugares de origen, sobre todo Jalisco y Guanajuato, es relevante que las instituciones reconozcan la existencia de otros flujos migratorios y la responsabilidad estatal de atenderles y de proteger sus derechos humanos.

Finalmente, en cuanto a los *marcos normativos*, al igual que en las variables anteriores, los tres estados analizados cuentan con una ley especializada vigente y, casualmente, las tres en sus títulos utilizan los términos “protección” y “atención”. Destaca esto ya que, desde una perspectiva de derechos humanos, debiera implicar el reconocimiento de la responsabilidad estatal de proteger los derechos de todas las personas en situación de movilidad humana y, a la vez, de garantizar —o al menos facilitar— el acceso a derechos.

Confirmando este enfoque, las tres legislaciones incluyen en su objetivo el enfoque de derechos humanos: Guanajuato lo hace desde el reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes (LPAMFGto, 2021); Jalisco desde el reconocimiento, la promoción y el respeto (LPAMFJal, 2022), y Nayarit lo hace desde la promoción y garantía (LPAMFNay, 2019).

Adicionalmente, tanto la legislación de Nayarit como la de Guanajuato incluyen a las familias y no solo a las personas migrantes, visibilizando así a las personas que, aunque no han migrado directamente, sí se encuentran en un contexto de movilidad humana.

Cuadro 4. Legislación especializada para la atención de la movilidad humana

Estado de la república	Instrumento normativo
Guanajuato	Ley de Protección y Atención del Migrante y sus familias del Estado de Guanajuato (LPAMFGto)
Jalisco	Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco (LPAMFJal) Protocolo de Atención para la Repatriación Segura de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados
Nayarit	Ley de Atención y Protección a Migrantes y sus Familias del Estado de Nayarit (LPAMFNay)

Fuente: elaboración con información de (Martínez *et al.*, 2023)

En cuanto a la definición de las personas migrantes, la ley de Jalisco no incluye definición del concepto “migrante”, mientras que las de Nayarit y Guanajuato lo hacen de la siguiente manera:

- Guanajuato – Art. 4, Fracc. VI – toda persona que sale de su país de origen o residencia, con el propósito de residir en un diverso lugar del país o en el extranjero. Agrega una definición para “migrante en retorno” en la Fracc. VII (LPAMFGto, 2021).
- Nayarit – Art. 4, Fracc. VIII – la persona que se ha desplazado del territorio del Estado, para residir en forma temporal o permanente en el extranjero, independientemente de las causas que hayan originado el desplazamiento. Agrega definiciones de los conceptos “Inmigrada o Inmigrado” en la Fracc. IX e “Inmigrante” en la Fracc. X (LPAMFNay, 2019).

En ambos casos, la definición utilizada es más acotada que aquella en la Ley de Migración. Además, en el caso de Nayarit, se utilizan conceptos que aluden al sistema migratorio anterior y que se reformó con la Ley de Migración, eliminando las figuras de “Inmigrado” e “Inmigrante”.

En términos de programas y políticas públicas, la Ley de Nayarit menciona en su Art. 5, Fracc. IV la obligación del gobierno del estado de diseñar e implementar el Programa Estatal de Migración (LPAMFNay, 2019). Por su parte,

la Ley de Guanajuato en su Art. 12, Fracc. VI establece como una atribución de la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional el diseño y ejecución del Programa Estatal de Migración, Hospitalidad e Interculturalidad. Cabe señalar que en ninguno de los casos se ha concretado esta acción, y no se han publicado los programas a los que se hace referencia.

Como punto adicional, se menciona que todo lo referente al Instituto de Atención a Migrantes y sus Familias en el Estado de Nayarit se incluye en el Título Segundo de la Ley de Atención y Protección a Migrantes y sus Familias del Estado de Nayarit (LPAMFNay, 2019).

Reflexiones finales

La propuesta de hacer un análisis desde las tres variables —políticas públicas, instituciones encargadas del tema de la movilidad humana y marcos normativos que la regulan en el ámbito local— permite tener un panorama amplio de la visión y el enfoque a partir del cual se asume o no la responsabilidad de proteger, defender, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su lugar de nacimiento, nacionalidad y situación migratoria.

En cada una de ellas se puede hacer un análisis mucho más profundo y hacer una comparativa entre el “deber ser” y la realidad, es decir, entre lo que está escrito y las problemáticas, necesidades, retos y apoyos que en el día a día enfrentan las personas en contexto de movilidad humana y las organizaciones e instituciones que las atienden.

No obstante, el análisis que aquí se presenta nos da una pincelada de cómo, a través de la mirada de tres de los seis estados de la Ruta Centro-Norte del Occidente de México los gobiernos estatales están asumiendo esa responsabilidad de manera insuficiente.

Como puede verse, los retos son muchos y el camino largo, pero hay una base a partir de la cual avanzar e ir generando estándares más altos de protección de los derechos humanos de esta población. Falta, además, incluir las acciones concretas que desde los municipios se llevan a cabo y que, en ocasiones, son las que cumplen en la práctica con las obligaciones de protección. Primordialmente, el acceso a derechos a través de los servicios públicos es lo que en realidad marca una diferencia para las personas en su estadía o su caminar por estos estados.

A la pregunta ¿cómo saber si se está avanzando? se presenta una respuesta desde lo institucional, las políticas y las leyes, pero corresponde también una mirada desde lo social. Un camino para pasar de la ayuda humanitaria, a un acceso y protección de derechos humanos, a una equidad ante la ley que lleve a una inclusión comunitaria y un sentido de pertenencia por parte de las personas en contexto de movilidad humana.

Referencias

- Arias, Karina, Córdova, Rodolfo y Délano, Alexandra. (2019). Personas migrantes y refugiadas como prioridad para el Gobierno: un Sistema Integral para Personas en Movilidad en México. Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C. Disponible en: <https://pendientesenmigracion.imumi.org/wp-content/uploads/2019/07/Ficha-2-Sistema-Integral-para-Personas-en-Movilidad-en-M%C3%A9xico.pdf>
- Arias, Karina y Carmona, Nancy. (2012). Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: Una perspectiva histórica. Sin Fronteras, I.A.P. México. Disponible en: <http://bit.ly/3Z5LDM9>
- Imeplan. (2022). Estudio sobre los Procesos Migratorios en el Área Metropolitana de Guadalajara. Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara. Disponible en: https://drive.google.com/drive/folders/1c6F_pXTiQoLAE5F8WGwSWIC-hG7LpLdg?usp=share_link

Martínez, I. *et al.* (2023). Reporte sobre movilidad humana en los estados de Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Baja California. ITESO (Documento de trabajo, no publicado).

Sin Fronteras IAP (Coordinadora) (2008). Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas migratorias de migración con enfoque de desarrollo. Sin Fronteras IAP.

Vilches, M. *et al.* (2023). Reporte sobre Movilidad humana en el estado de Guanajuato. ITESO/Universidad de Guanajuato (Documento de trabajo, no publicado).

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> el 2 de septiembre de 2022.

Ley de Migración. Última Reforma DOF, 20-05-2021. Consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Última reforma DOF, 11-01-21. Consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_110121.pdf

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Última Reforma DOF, 18-02-2022. Consultada en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrpcap.htm>

Ley de Protección y Atención del Migrante y sus familias del Estado de Guanajuato. Última reforma 16-06-2017. Consultada en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/migrantes/OtrasNormas/Estatal/Guanajuato/Ley_PAMFGto.pdf

Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco. Última reforma: 19 de febrero de 2022. Consultada en: <http://bit.ly/3FBN3XO>

Ley de Atención y Protección a Migrantes y sus Familias del Estado de Nayarit. Última reforma: 16 de diciembre de 2019. Consultada en: <https://vlex.com.mx/vid/ley-atencion-proteccion-migrantes-760090925>