

MEJORES CONDICIONES Y MAYORES POSIBILIDADES PARA LAS POBLACIONES DESPLAZADAS, EN MÉXICO

Isabel Gil Everaert, Oscar Rodríguez y Claudia Masferrer

RESUMEN EJECUTIVO

A lo largo de las últimas décadas, México ha experimentado cambios significativos en cuanto a movimientos poblacionales, personas arriban, salen y se desplazan entre distintas localidades del país. México se ha vuelto un país de destino, asentamiento, tránsito, retorno (principalmente desde Estados Unidos), desplazamiento interno y refugio para diversas poblaciones. Por ejemplo, durante los últimos diez años, a partir de 2013, la cantidad de personas que solicitan refugio¹ en México aumentó significativamente. Una mayor cantidad de personas transitan por México para solicitar asilo en Estados Unidos, y muchos son retornados a México por autoridades estadounidenses. México también ha atestado un aumento sustancial en la cantidad de personas desplazadas dentro de México, con un aproximado de 380,000 debido a la violencia y la inseguridad entre 2009 y 2021. Estos cambios han generado desplazamientos e incertidumbres prolongadas, tensiones a niveles regional, federal, y local, además de una carencia de posibilidades de asentamiento, integración y reintegración dentro de las comunidades de llegada.

1 La protección internacional en México está dividida en tres categorías: la condición de refugio, el asilo político y la protección complementaria. La condición de refugio se otorga a quienes ingresan a territorio mexicano, de manera regular o irregular, y manifiestan temor fundado de retornar a su país de origen por diversos motivos. Esta condición es lo que en otros países se conoce como asilo, pero en este texto hacemos la distinción para reflejar correctamente lo estipulado en la legislación nacional.

Este trabajo ofrece un análisis de la situación actual de tres grupos poblacionales en México, y las implicaciones asociadas en cuanto a política pública:

- Personas extranjeras en busca de refugio en México.
- Personas extranjeras que atraviesan México desde otros países, muchos con la intención de solicitar asilo en Estados Unidos.
- Personas mexicanas desplazadas internamente en el país debido a la violencia y la inseguridad.

Se proponen recomendaciones en tres áreas:

- Fortalecimiento del sistema de refugio mexicano, al igual que de su capacidad institucional.
- Promoción de estrategias para la integración a niveles local, nacional y regional.
- Creación de un sistema institucional para responder al desplazamiento interno debido a la violencia y la inseguridad en México.

Estas recomendaciones incluyen cambios legislativos, aumento en las asignaciones presupuestales, negociaciones regionales para compartir las responsabilidades en torno al asentamiento y protección de poblaciones desplazadas, una mejor colaboración y comunicación y acceso a servicios básicos.

INTRODUCCIÓN

Durante de las últimas décadas, México ha experimentado diversos cambios importantes en cuanto a movimientos poblacionales de personas que tanto llegan al país, como salen, y se mueven dentro del territorio. México se ha convertido en país de destino, asentamiento, tránsito, retorno, desplazamiento interno y refugio para diversas poblaciones. En los diez años que transcurrieron desde 2013, la cantidad de personas que solicitan refugio en México creció de manera considerable. En 2021, México recibió aproximadamente 130,000 solicitudes de refugio, lo que significa 11% del total de solicitudes a nivel global. Esto colocó a México en el cuarto lugar en términos de solicitudes de refugio recibidas durante un solo año, después de Alemania (253,688), Estados Unidos (210,488) y Francia (171,323). Una mayor cantidad de personas recorre México para solicitar asilo en Estados Unidos y, entre ellas, muchas quedan varadas hasta que se les permite presentar sus solicitudes a Estados Unidos, o bien las autoridades fronterizas estadounidenses las regresan a México. También, durante los últimos diez años, México ha visto un aumento sustantivo en la cantidad de personas desplazadas internamente debido a la violencia y la inseguridad, con un estimado de cerca de 380,000 personas desplazadas entre 2009 y 2021 por dichas razones.

Estos cambios en movilidad y desplazamientos se han dado a la par de transformaciones en las políticas públicas, o con la carencia de éstas, lo que ha generado una incertidumbre prolongada y mayores desplazamientos, tensiones a niveles regional, federal y local y una ausencia de condiciones para el asentamiento, la integración y la reintegración en las comunidades de llegada.

POBLACIONES EN DESPLAZAMIENTO PROLONGADO

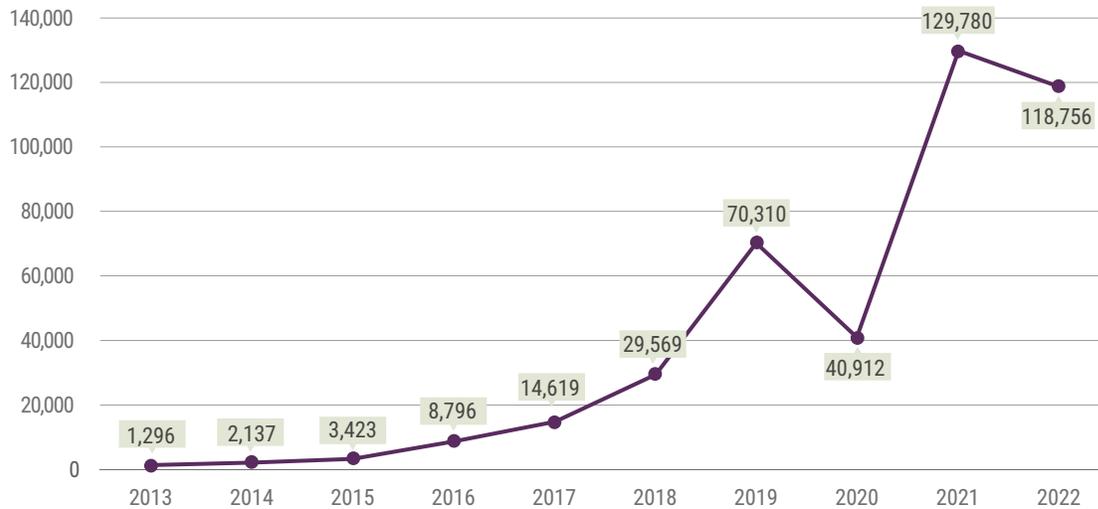
1. Personas extranjeras en busca de refugio en México

Desde 2013, México ha experimentado un aumento notorio en las solicitudes de refugio (véase la figura 1), aunque existen diferencias en cuanto a los países de nacimiento de las personas solicitantes (véase la figura 2). En los últimos tres años (2020-2023), México recibió cerca de 290,000 solicitudes, el doble del total de las recibidas durante la última década (2010-2019).

Como en otras partes del mundo, el proceso de refugio en México es complejo y largo. Sin embargo, el Artículo 45 del estatuto de “México sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político” establece que las solicitudes deben resolverse en un máximo de 45 días hábiles. Este límite temporal legalmente estipulado se ha infringido por años, llevando a situaciones en que las personas solicitantes enfrentan esperas prolongadas e incertidumbre que pueden durar meses o años. Existen tres factores que contribuyen a los retrasos:

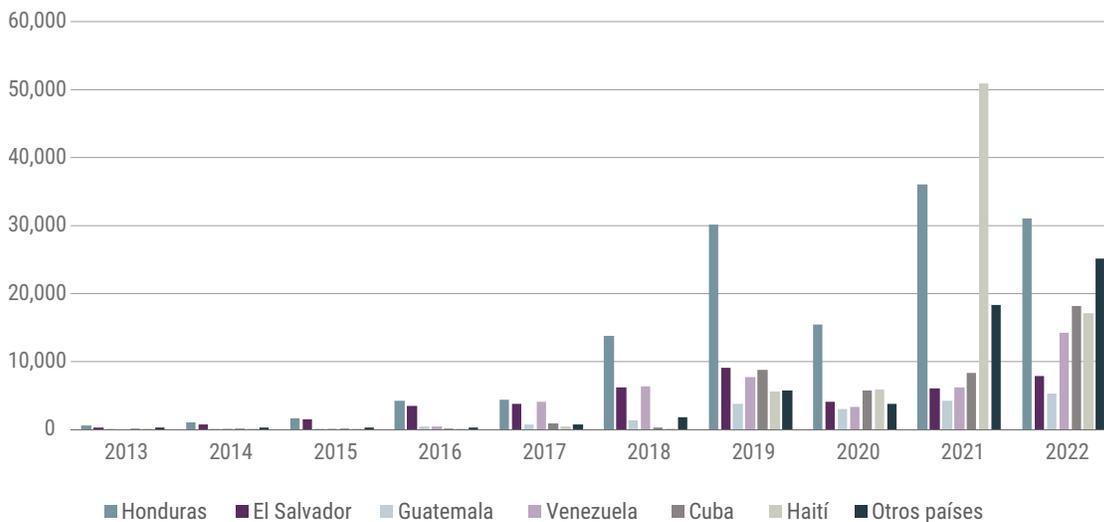
- En octubre de 2017, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) publicó un decreto que suspendía, por tiempo indefinido, el marco temporal legalmente estipulado para la resolución de solicitudes de refugio. Dicha suspensión sigue en vigor hoy en día.
- Pese al aumento sustantivo de solicitudes de protección internacional, la COMAR opera con un presupuesto exiguo, una cantidad pequeña de funcionarios y un número limitado de oficinas a lo largo del país.
- La legislación mexicana sobre el refugio estipula que las personas solicitantes de refugio deben permanecer en la entidad en que comenzaron su trámite de solicitud. Esto significa que, por un periodo extenso, quedan geográficamente confinadas y no pueden moverse dentro de México, lo que constriñe su acceso al empleo y a servicios básicos, tales como educación, salud, vivienda y mejores condiciones de vida. Este encierro espacial resulta particularmente preocupante ya que ocho de cada diez solicitudes de refugio en México se presentan a lo largo de la frontera sur, en los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz, que están en algunas de las regiones menos desarrolladas (véase la figura 3).

FIGURA 1. Cantidad anual de solicitudes de refugio recibidas en México (2013-2022)



Fuente: Elaboración de los autores con información de los boletines mensuales de la COMAR.

FIGURA 2. Número anual de solicitudes de refugio recibidas en México, distribuidas por las principales nacionalidades de las personas solicitantes (2013-2022)



Fuente: Datos de los boletines mensuales de la COMAR y de las estadísticas de COMAR para 2013-2017.

FIGURA 3. Distribución espacial de las solicitudes de refugio en México (2010-sept. 2022)

Nota: El tamaño del círculo corresponde a la cantidad de solicitudes recibidas en cada Estado durante el periodo 2010-2022. En orden descendente en cuanto a cantidad de solicitudes de refugio, las cinco oficinas de la COMAR se ubican en: 1. Chiapas, 2. Ciudad de México, 3. Tabasco, 4. Veracruz y 5. Baja California.

Fuente: Información proveniente de los boletines mensuales de la COMAR.

2. Extranjeros en tránsito por México para buscar asilo en Estados Unidos

Aquellas personas que solicitan refugio al gobierno mexicano no son la única población que espera protección dentro del territorio de dicho país. De hecho, desde 2016 ha habido un aumento en la cantidad de personas extranjeras que quedan atrapadas en México en busca de cruzar la frontera con Estados Unidos para solicitar asilo en el país del norte. Cuatro políticas contribuyen a la situación de “atrapamiento”, principalmente a lo largo de la frontera norte, entre quienes buscan protección en Estados Unidos:

- Listas de espera (Metering):** En 2016, planteado como una medida para lidiar con un aumento sin precedentes de personas en busca de asilo, el gobierno de Estados Unidos puso en vigor *las listas de espera*. Esta política exigía que quienes buscaran asilo en Estados Unidos se anotaran en listas y esperaran en México hasta que los oficiales de Aduanas y Patrullas Fronterizas (Customs and Border Patrol/CBP) les permitieran entrar y empezar su procedimiento. Esta contabilidad y listas de espera se suspendieron en su mayoría en marzo de 2020, y la política se rescindió un año después. Para esa fecha, cerca de 20,000 personas estaban en estas listas esperando su turno.

- **Protocolos de Protección al Migrante (PPM):** Previo a la suspensión definitiva del sistema de controles y como consecuencia de una negociación bilateral entre los gobiernos de Estados Unidos y de México, se pusieron en vigor los [Protocolos de Protección al Migrante](#) o [PPM](#), también conocidos como “Quédate en México”, cuya puesta en marcha comenzó a principios de 2019. Esta política reforzó lo que las listas de espera habían comenzado, y consolidó la tendencia de externalización de quienes buscan asilo, generando condiciones de retención, riesgo y vulnerabilidad para miles de personas. Desde 2019 regresaron a México a más de 75,000 solicitantes de asilo desde Estados Unidos, forzados a esperar en México a lo largo de su proceso de asilo. Desde que asumió el poder la administración de Biden, ha habido [varios intentos por cancelar los PPM](#), así como decisiones de la corte que le ordenan su reinstalación. Durante 2022, una nueva versión del programa PPM, conocida como [PPM 2.0](#), se puso en vigor.
- **Título 42:** Se trata de medidas impuestas como respuesta a la pandemia de Covid-19, que también tuvieron un efecto sobre estas poblaciones. Con el cierre del sistema de asilo estadounidense en marzo de 2020, los tiempos de espera del PPM aumentaron de manera significativa. Además, Estados Unidos puso en vigor los retornos por el Título 42, que incluyen el retorno inmediato y la expulsión de quienes buscan asilo. Desde su puesta en vigor, han tenido lugar [cerca de dos millones de retornos](#) exprés, a lo largo de la frontera terrestre, en términos del Título 42. Muchos periodistas y defensores de derechos humanos [han documentado las situaciones de vulnerabilidad](#) que padecen en la vida cotidiana estas poblaciones atrapadas. El Título 42 expiró a mediados de mayo de 2023, pero las expulsiones, así como las barreras al asilo y a la migración continúan por otros medios.
- **Política post Título 42:** El 11 de mayo de 2023, la administración Biden retiró las medidas del Título 42. Esto implicó la continuidad del [Título 8](#) —la política de aceptaciones de asilo en la frontera Estados Unidos-México—, mismo que estuvo en vigor durante décadas antes de la implementación del Título 42. A la vez de terminar con el Título 42, la administración Biden instituyó un conjunto de [nuevas reglas](#) que entraron en vigor a partir del 12 de mayo, que incluyen, entre otras cosas: 1) el requisito de que los solicitantes de asilo hagan su solicitud sin éxito en los países de tránsito, antes de hacerlo en Estados Unidos; 2) el uso de [CBP One](#), una aplicación de celular para pedir citas antes de poder entrar a Estados Unidos, y 3) criterios diferentes para distintas nacionalidades, por los que se les permite a algunas personas entrar a Estados Unidos con una Autorización Previa de Viaje ([Advanced Travel Authorization](#)).

3. Personas desplazadas internamente

En diciembre de 2006 inició la denominada “Guerra contra el narcotráfico” en México. La estrategia de seguridad del gobierno consistía en recurrir a las fuerzas armadas del Ejército mexicano contra algunos de los principales cárteles mexicanos, lo que ocasionó la división de los grupos criminales y su posterior lucha por el control de los territorios y las rutas de contrabando de drogas hacia Estados Unidos. Además, estos grupos diversificaron sus actividades al cometer otros crímenes, tales como secuestros, extorsiones, robos y tráfico de personas y de armas. El aumento de la violencia y la inseguridad en distintas regiones de México ha ocasionado desplazamientos internos forzados. [Las regiones donde tradicionalmente se cultivan y producen drogas](#) fueron las más afectadas en cuanto al aumento en la violencia delictiva y el subsecuente desplazamiento de residentes locales, resultado de las disputas entre los grupos criminales por el control de los territorios. Dentro de las regiones más afectadas por esta problemática se encuentran: la región del Triángulo Dorado compuesto por la zona montañosa de Chihuahua, Durango y Sinaloa; la región de Tierra Caliente en municipios de Michoacán y de Guerrero; las como rutas de tráfico de drogas hacia Estados Unidos en los estados fronterizos del norte.

En 2021, según el [Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno](#) (IDMC, por sus siglas en inglés), hubo alrededor de 380,000 personas desplazadas internamente en México debido a conflictos y violencia, principalmente en los estados de Guerrero, Chiapas, Michoacán, Sinaloa, Chihuahua y Oaxaca. Sin embargo, de acuerdo con la [Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos \(CMDPDH\)](#), la mayor parte de los desplazamientos forzados originados en las entidades del sureste de México han sido motivados por violencia política y conflictos sociales y territoriales, en tanto que los desplazamientos del norte y del occidente de México han sido principalmente resultado de la violencia generada por grupos delictivos (véase la figura 4).

Debido a la falta de apoyo y de programas de protección, la mayor parte de la gente desplazada no puede regresar a sus comunidades de origen. Al contrario, muchos se han visto forzados a desplazarse en más de una ocasión para salvaguardar sus vidas. Además, al no encontrar seguridad en México, miles de individuos y familias desplazadas se dirigen a la frontera norte de México para buscar asilo en Estados Unidos. De acuerdo con datos del [Censo de Población y Vivienda de 2020](#), durante el periodo 2015-2020, más de 27,000 personas migraron a los estados de la frontera norte de México debido a la inseguridad y la violencia, estos datos también indican que casi 8,000 migrantes salieron de México a Estados Unidos por las mismas razones. Después de 2020 hubo nuevos episodios de desplazamiento hacia la frontera norte, principalmente desde distintos municipios de Michoacán y de Guerrero, tal como informaron los distintos medios de comunicación.

FIGURA 4. Desplazamientos internos forzados en México, por estado de origen, 2016-2021

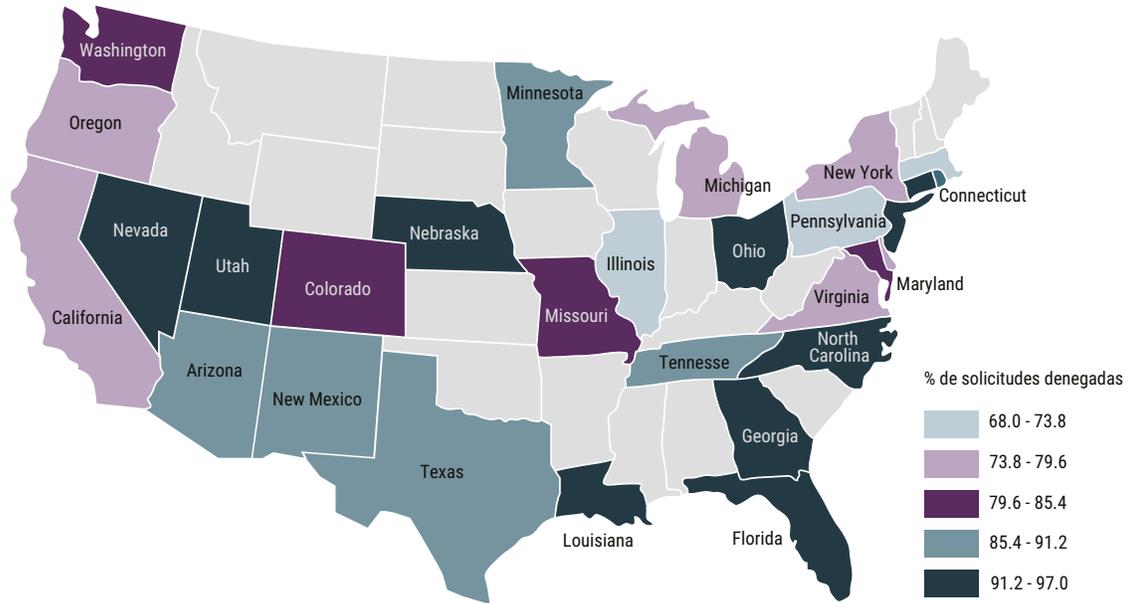


Nota: Los números de desplazados se refieren a desplazamientos masivos registrados por medios de comunicación.
Fuente: Informes anuales de la CMDPDH.

Una vez en las ciudades fronterizas del norte de México, las personas desplazadas enfrentan varias barreras para continuar su viaje para buscar asilo en Estados Unidos. Entre marzo de 2020 y mayo de 2023, el gobierno de Estados Unidos puso en vigor las remociones inmediatas en términos del Título 42, que evitaban que las personas detenidas en la frontera sur de Estados Unidos pudieran solicitar asilo y se les forzó a volver a México, pese al hecho de que muchas podrían estar huyendo de este país, con lo que violaban su derecho a buscar asilo y a no ser retornados.

Además, la constante falta de reconocimiento de la violencia criminal de los grupos delictivos, como razón para otorgar asilo en Estados Unidos, se refleja en la alta tasa de rechazo de las solicitudes de asilo presentadas por mexicanos. Los datos sobre solicitudes de asilo aceptadas en Estados Unidos, o en las que se otorgó algún otro tipo de protección (Estatus de Protección Temporal), muestran que los mexicanos enfrentan altas tasas de rechazo, de forma particular en los estados del sur (véase la figura 5). De las casi 48,000 solicitudes de asilo presentadas por mexicanos en las cortes de inmigración estadounidenses entre 2001 y 2022, sólo se aceptaron o se les dio algún otro tipo de protección al 16.7%, esto sin contar los miles de solicitantes que siguen esperando una decisión. Además, pese al aumento de la violencia en México y al aumento de solicitudes de asilo de mexicanos desde 2009, la tasa de aceptación ha disminuido, de un promedio anual de 19.4% entre 2001 y 2010, a 14.8% entre 2011 y 2021.

FIGURA 5. Porcentaje de solicitudes de asilo presentadas por mexicanos, negadas por las cortes de inmigración estadounidenses, 2000-2023



Fuente: TRAC Immigration.

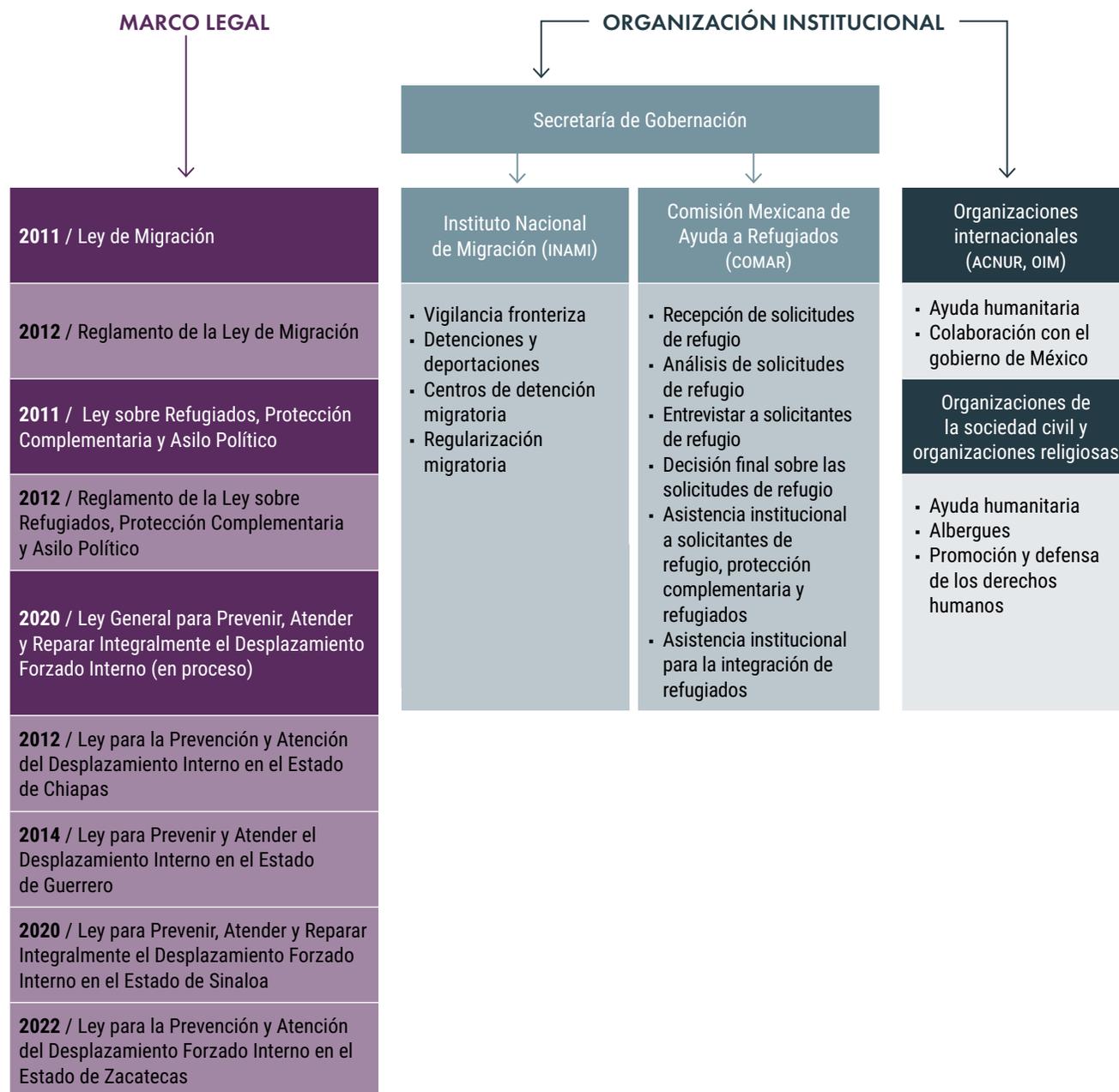
El aumento de la violencia criminal en México se ha debido principalmente a las luchas entre grupos delictivos por el control de los mercados internacionales de la droga, cuyos principales recursos económicos y de armas provienen de Estados Unidos. El gobierno mexicano, en un esfuerzo por frenar el flujo de armamento, presentó una demanda legal en 2021 contra productores y distribuidores de armas en Estados Unidos. Esta demanda se desestimó y, en 2022 se actualizó para incluir a tiendas de venta de armas a lo largo de la frontera. A la fecha, Estados Unidos no ha reconocido su parte de responsabilidad en el aumento de la violencia en México.

DESAFÍOS PRESENTES EN EL ACTUAL MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS

México tiene un amplio marco legal y de políticas en torno a la migración y al asilo, compuesto por leyes, estatutos e instituciones participantes en la vigilancia fronteriza, la regularización migratoria y los procesos de refugio y asilo (véase la figura 6).

Existen tres problemáticas centrales, legales y de políticas públicas, que contribuyen a la actual situación migratoria y de desplazamientos en México, las cuáles trataremos a continuación.

FIGURA 6. Marco legal e institucional en torno a la migración y al asilo



Fuente: Elaboración de los autores.

1. Debilidad del sistema de refugio y asilo

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) es la institución federal a cargo de recibir las solicitudes de refugio, de analizarlas, de hacer entrevistas y de emitir una decisión para cada solicitud. Una vez que COMAR recibe una solicitud, provee a los solicitantes de un estatus migratorio temporal, regularizado, conocido coloquialmente como “visa humanitaria” (Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias). La “visa humanitaria” tiene una vigencia del total del lapso del proceso y permite que las personas solicitantes trabajen de manera legal en México. Si la COMAR rechaza su solicitud de refugio, se otorgan 30 días a la persona solicitante antes de tener que abandonar el territorio mexicano. Si se acepta la solicitud, se otorga la residencia permanente, así como la posibilidad de adquirir la ciudadanía después de cinco años.

Durante años la COMAR no ha recibido financiamiento suficiente para hacer frente a las necesidades de la población que busca protección internacional en México. El presupuesto de la COMAR para 2023 duplica el de 2013; sin embargo, este aumento no refleja el crecimiento de las necesidades de la institución, al contrario, representa una reducción de recursos. Asimismo, tal como revela la figura 7, la asignación presupuestal gubernamental para el Instituto Nacional de Migración (INAMI), la institución mexicana a cargo de la vigilancia fronteriza, la detención de migrantes, la deportación y la regularización migratoria, es consistente y drásticamente superior a la que se asigna a la COMAR (37 veces mayor para 2023), lo que refleja la clara prioridad gubernamental del cumplimiento de las medidas restrictivas por sobre la protección internacional.

La debilidad resulta evidente no sólo en el presupuesto insuficiente, sino también en la manera en que se traduce en falta de personal y en la distribución de oficinas a lo largo del territorio nacional. La COMAR sólo tiene oficinas en cinco estados del país, lo que limita aún más su capacidad de ofrecer servicios y de decidir sobre las solicitudes de refugio a lo largo del país.

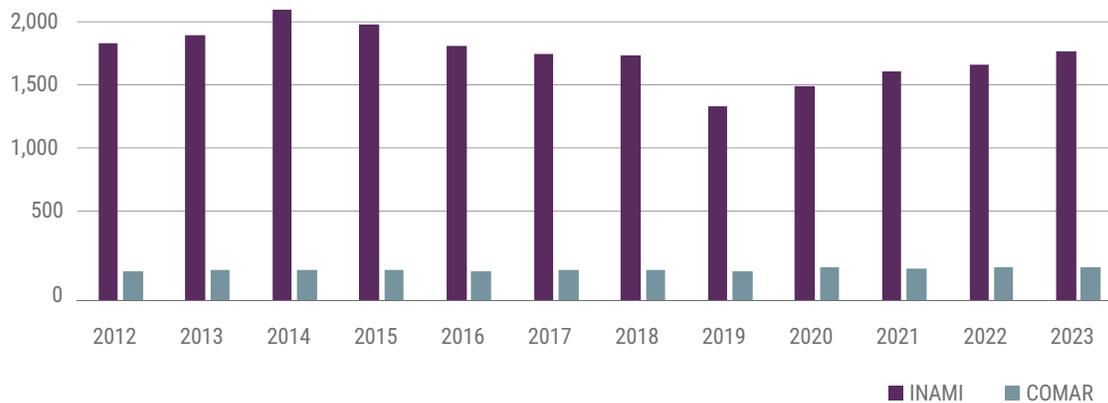
2. Falta de atención a los esfuerzos y programas que promueven la integración

De cara a la creciente llegada de solicitantes de refugio, de migrantes en tránsito que buscan asilo en Estados Unidos, y personas desplazadas dentro del territorio, el gobierno de México ha prestado atención a la provisión de ayuda inmediata a estas poblaciones. No obstante, conforme cambian las dinámicas de movilidad y distintas poblaciones enfrentan situaciones de desplazamiento prolongado, de espera e incertidumbre, las oportunidades de integración a las comunidades locales adquieren mayor importancia.

Muchas personas se beneficiarían de la existencia de programas regionales centrados en protección humanitaria, reasentamiento e integración, en los que los gobiernos de Canadá, Estados Unidos, México y Centroamérica participaran en cuanto al desarrollo de estrategias y programas y compartieran la responsabilidad del bienestar de las poblaciones desplazadas. En este sentido, algunos anuncios recientes de los gobiernos estadounidense y canadiense representan pasos pequeños, pero positivos.

Para quienes están en México, el asentamiento puede ser un proceso temporal, mientras se resuelven sus solicitudes de asilo y se hacen del potencial para continuar sus trayectorias

FIGURA 7. Presupuesto anual asignado al Instituto Nacional de Migración (INAMI) y a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) 2013-2023, millones de pesos mexicanos



Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación.

migratorias. Para otras personas, en especial para quienes buscan protección internacional en México, o para los desplazados internos, la integración es un componente crítico de la reconstrucción de la vida en nuevas comunidades dentro del país.

Sin embargo, quienes en la actualidad buscan integrarse a nuevas comunidades de llegada en México, ya sea de manera temporal o permanente, enfrentan una serie de retos:

- La mayoría no pueden encontrar vivienda estable y dependen tan sólo de la ayuda para resguardo que les ofrece la sociedad civil u organizaciones religiosas, o viven en campamentos temporales a lo largo de la frontera Estados Unidos-México. Estos resguardos y campamentos a menudo padecen hacinamiento y tienen financiamiento inadecuado, de modo que no pueden ofrecer condiciones de vida dignas, seguras y humanas.
- Aunque muchas de estas personas solicitantes de refugio y desplazadas internas pueden trabajar en México de manera legal, encuentran una multitud de retos antes de encontrar empleo. Estos incluyen xenofobia y discriminación extendidas, así como obstáculos para abrir cuentas bancarias y para obtener documentos fiscales. Esto es un desafío en particular para aquellos que carecen de documentación legal, que es el caso de quienes transitan por México para cruzar la frontera y solicitar asilo en Estados Unidos.
- Mucha gente en situación de desplazamiento prolongado en México se concentra en lugares con altas tasas de violencia e inseguridad, lo que complica sus posibilidades de integración y promueve mayores desplazamientos en busca de seguridad.

En tanto que para prestar mayor atención a la integración es necesario atender la realidad mexicana actual, los marcos y las políticas existentes raramente hablan de integración:

- En sus más de 160 artículos, la [Ley de Migración de México](#) habla de integración sólo en tres ocasiones: en la sección de principios de la política migratoria mexicana (Artículo 2), como deberes del estado mexicano ante quienes tienen una residencia temporal o permanente (Artículo 15), y como estrategias para promover la reintegración de personas deportadas y retornadas (Artículo 83). Otros grupos poblacionales, tales como los desplazados internos, no se mencionan.
- La [Ley sobre Refugiados y su Reglamento](#) plantea una discusión más sustancial sobre la integración y delinea una “perspectiva intercultural e interseccional” (Artículos 15 y 54), y menciona los derechos que deben garantizarse a los refugiados (Artículo 44). En tanto que se asignan algunas responsabilidades a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la integración no se estipula como prioridad.

Estas pocas y vagas menciones de la integración contrastan con los más de 100 artículos en la ley, centrados en el control migratorio y la vigilancia fronteriza, en los que las responsabilidades, los roles y los procedimientos se describen y asignan de manera clara.

3. Ausencia de marco legal para el desplazamiento interno forzado

El reconocimiento oficial del gobierno federal de la existencia del desplazamiento forzado en México apareció apenas en 2019, con la publicación del libro *La violencia como causa del desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México* por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la institución gubernamental mexicana a cargo de la política demográfica. No obstante, ya se habían emprendido diversos esfuerzos estadísticos por medir la magnitud del desplazamiento forzado y de manera particular la migración ocasionada por la inseguridad y la violencia en México. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) generó algunas encuestas representativas a nivel nacional; en 2014, la [Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica \(ENADID\)](#) incorporó una pregunta sobre las razones tras la migración, que incluía, como opción, la inseguridad pública o la violencia, esta pregunta se incluyó de nuevo en 2018. Finalmente, el [Censo General de Población y Vivienda de 2020](#) incluyó una pregunta sobre la razón principal tras la migración, incluyó la inseguridad delictiva y la violencia como opción.

Pese al aumento de la violencia y el desplazamiento forzado en distintas regiones de México durante las últimas dos décadas, no existen leyes federales específicas sobre el desplazamiento interno forzado. Desde 1998, se han introducido nueve propuestas legislativas, pero sólo se aprobó la [Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno](#) en la Cámara de Diputados, en septiembre de 2020, desde donde se envió a la Cámara de Senadores para su revisión, ahí ha permanecido sin ratificarse durante más de dos años. A nivel estatal, sólo [Chiapas, Guerrero, Sinaloa y Zacatecas](#) tienen leyes específicas en torno al desplazamiento forzado, pero no tienen reglamentos para su implementación. Por tanto, estas entidades no han avanzado sustancialmente en la ayuda a las víctimas, o en la reducción del desplazamiento al interior de sus territorios.

Las personas desplazadas se mencionan en distintas leyes federales actuales, como en la Ley General de Víctimas, pero ninguna incluye una definición del fenómeno del desplazamiento interno forzado, lo cual deja en manos de funcionarios y burócratas la interpretación de definir quiénes son personas desplazadas por la fuerza y quiénes pueden, por tanto, recibir atención o servicios. Esta opacidad se refleja en los datos de la [Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas \(CEAV\)](#), en donde se observa que solo el 0.3% de las personas que recibieron ayuda de esta Comisión entre 2013 y 2021 eran víctimas de delitos o de violaciones a los derechos humanos asociados al desplazamiento forzado.

Ni la propuesta de ley federal que espera ratificación en la Cámara de Senadores, ni las leyes estatales actuales, incluyen la integración de manera sustantiva. En lugar de esto, existen algunas pocas menciones abstractas de reparaciones, retorno asistido y acceso a la salud, al empleo y a la educación para las víctimas del desplazamiento forzado interno. Empero, una vez más, como en otros instrumentos legales, no hay estrategias claras, formas de implementación explícitas, programas o instituciones designadas para cumplir con estos objetivos.

Aun cuando algunos apoyos aislados se han otorgado, esto dista de ser una mejora a largo plazo en la situación general de la gente desplazada por razones forzosas, al integrarlas a comunidades locales. Hasta ahora, volver a las comunidades de origen no ha sido una opción. Debido a esto, es importante que cualquier marco legal futuro incluya referencias específicas a los procesos de integración en las comunidades de acogida, y no sólo una ayuda a corto plazo.

Al no existir una ley federal que establezca los deberes y las obligaciones de las distintas oficinas e instituciones en los tres niveles de gobierno, no hay claridad respecto a sus papeles y responsabilidades en la protección e integración de las personas desplazadas.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que siguen se fundamentan en la desafortunada realidad de que el regreso a las comunidades de origen no es una posibilidad viable para muchos de los tres grupos poblacionales a lo que nos referimos aquí. Los niveles de violencia e inseguridad que conducen a desplazamientos forzados siguen en aumento, deteriorando aún más las condiciones en los lugares de origen. Las estrategias centradas en disuadir la migración y el desplazamiento tampoco han tenido éxito en frenar el movimiento de personas, ya sea internamente o a través de fronteras internacionales. Más bien, las políticas actuales han creado situaciones de incertidumbre, riesgo y desplazamiento prolongado. Centrarse en la inclusión temporal o en la integración a largo plazo a nuevas comunidades, por tanto, se vuelve imperativo.

1. Fortalecimiento del sistema de refugio mexicano y de su capacidad institucional

- a. Aumentar la capacidad de la COMAR al:
 - Incrementar su presupuesto para contratar más personal, ofrecer una mayor capacitación, abrir más oficinas en otras partes del país y ofrecer mayor información a quienes solicitan refugio.

- Desarrollar y publicitar de manera clara los procedimientos de refugio, de tal forma que quienes los solicitan comprendan el proceso y la cronología promedio, dónde y cómo acceder a representación legal y recibir información sobre el estado de su solicitud.
- Reformar el Artículo 24 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo para permitir que quienes sigan el procedimiento de solicitud de refugio se muevan con libertad por el territorio mexicano y logren que sus casos se puedan plantear en otras oficinas. Esta modificación promovería la distribución espacial de los solicitantes de refugio, aumentaría las oportunidades de integración y aligeraría a las comunidades fronterizas de la desigual proporción de su carga.
- b. Desarrollar mecanismos de cooperación entre agencias para fortalecer el marco institucional para un sistema de refugio más efectivo e integral:
 - Promover mejor comunicación y cooperación con el Instituto Nacional de Migración para acelerar su capacidad de proveer documentación que respalde un estatus migratorio temporal para quienes solicitan refugio, de manera que los migrantes puedan trabajar y acceder a servicios de salud, vivienda y educación durante el proceso.
 - Colaborar con otras instituciones para desarrollar mejores procesos de inclusión financiera, prueba de identidad, inscripción a las escuelas y acceso a servicios de salud y vivienda.

2. Promoción de estrategias para la integración a niveles local, nacional y regional

- a. Desarrollar programas orientados a promover la integración a niveles local, nacional y regional. Estos programas deben incluir, como mínimo, los siguientes componentes: 1) asignación de presupuesto, 2) asignación de responsabilidades a instituciones específicas y 3) mecanismos concretos para facilitar el acceso a documentación, empleo, vivienda, educación y servicios de salud.
- b. Crear mecanismos y programas regionales orientados a la protección humanitaria, el reasentamiento y la integración, en los que los gobiernos de Canadá, Estados Unidos, México y Centroamérica participen y compartan la responsabilidad del bienestar de las poblaciones desplazadas.

3. Crear un sistema institucional para responder al desplazamiento interno debido a la violencia y la inseguridad en México

- a. A corto plazo, desarrollar estrategias de seguridad pública que mejoren las condiciones de bienestar para las personas desplazadas internas forzadas y que permitan romper con el ciclo del desplazamiento.
- b. Retomar los procesos legislativos para aprobar una Ley de Desplazamiento Interno nacional y una mayor cantidad de marcos a nivel estatal que reconozcan al desplazamiento interno y ofrezcan protección y posibilidades de integración para los

mexicanos que huyen de la violencia y la inseguridad. Este marco legal debería reconocer el alcance nacional del desplazamiento interno y no verlo como sucesos aislados en las entidades.

- c. Una vez que se aprueben las leyes, los gobiernos deben actuar con celeridad al asignar recursos y hacer una definición clara de responsabilidades entre las instituciones del gobierno de México para reconocer y proteger a los desplazados internos, y así también promover su integración y/o retorno seguro a sus comunidades de origen.
- d. Retomar las negociaciones regionales para ofrecer posibilidades de asilo a los mexicanos que huyen de la violencia y la inseguridad, incluir la violencia criminal o las condiciones locales de violencia e inseguridad como elementos a tenerse en cuenta en los procesos de asilo en Estados Unidos y Canadá.
- e. Retomar las negociaciones con el gobierno estadounidense para poner fin a las políticas de externalización de asilo.

CONCLUSIONES

Cada año miles de personas en México esperan para recibir protección, huyen de sus hogares debido a la violencia e inseguridad, y buscan posibilidades de seguridad e integración. Sus vidas se complican aún más debido a los sistemas diseñados para repeler a los refugiados e imponer obstáculos a la protección, así como por la ausencia de políticas de integración.

Sin embargo, el creciente nivel de violencia e inseguridad es aún el desafío central. Sin orientarse a atender esta problemática, el número de personas desplazadas internas por la fuerza y a nivel internacional sólo seguirá aumentando, lo que plantea retos para México, Estados Unidos y Canadá, pero principalmente, para las personas que buscan oportunidades de supervivencia y mejores perspectivas de vida. La responsabilidad de desarrollar y fortalecer sistemas de protección dirigidos a ofrecer soluciones permanentes y condiciones de vida digna debe compartirse en lo local, lo nacional y lo regional. Existen muchos desafíos para emprender esfuerzos de coordinación regional y en múltiples niveles, pero la ausencia de esfuerzos y estrategias coordinadas seguirá traducándose en situaciones de creciente vulnerabilidad para las personas afectadas, así como en desafíos a largo plazo para los gobiernos y las comunidades de origen, de tránsito y de destino.

SOBRE LOS AUTORES

Isabel Gil Everaert tiene un doctorado en Sociología del Graduate Center de la City University of New York (CUNY). Fue investigadora post doctoral para el Seminario de Migración, Desigualdad y Políticas Públicas de El Colegio de México (2020-2022). Sus investigaciones se centran en migraciones internacionales, estudios sobre refugiados, desigualdad, género y métodos cualitativos.

Oscar Rodríguez tiene un doctorado en Estudios de Población de El Colegio de México. En 2020 se sumó al profesorado de El Colegio de la Frontera Norte en Ciudad Juárez, Chihuahua, como Profesor Adjunto. Sus intereses académicos se centran en el desplazamiento interno forzado, la migración internacional forzada, y la relación entre violencia y otros procesos demográficos.

Claudia Masferrer tiene un doctorado en Sociología de la Universidad McGill. Es profesora-investigadora en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, y es Coordinadora del Seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas de El Colegio de México. Sus intereses académicos se centran en migración interna e internacional, la integración de las personas inmigrantes, políticas públicas y de inmigración y dinámicas demográficas.

MAYOR INFORMACIÓN EN:

Gil Everaert, I. y Masferrer, C. (2022). *México como país de destino de personas refugiadas*, Destino Mexico Migraciones y Movilidades (6).

Gil Everaert, I., Masferrer, C. y Rodríguez Chávez, O. (2023). “Concurrent Displacements: Return, Waiting for Asylum, and Internal Displacement in Northern Mexico.”, en *Journal on Migration and Human Security*, 11(1), 125-148, <https://doi.org/10.1177/23315024231158559>.

Harrison-Cripps, L. (2021). “Inside the Camps of Migrants Halted in Mexico”, <https://capitalandmain.com/inside-the-camps-ofmigrants-halted-in-mexico>.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2022). “Global Report on Internal Displacement 2022.” Geneva: IDMC.

Isacson, A., Meyer, M. y Hite, A. (2019) “New ‘Migrant Protection Protocols’ Ignore U. S. Legal Obligations to Asylum Seekers and Exacerbate Humanitarian Border Crisis.”, en *Observatorio de Legislación y Política Migratoria*, México: El Colef.

Masferrer, C. y Pedroza L. (eds.) (2021). *The Intersection of Foreign Policy and Migration Policy in Mexico Today*. Mexico: El Colegio de México.

Online Journalism Awards (s.f.), “Trapped in Mexico”. Consultado el 24 de marzo de 2023, <https://awards.journalists.org/entries/trapped-in-mexico/>.

París Pombo, M. y Díaz Carnero, E. (2020). “La externalización del asilo a la frontera norte de México: protocolos de protección al migrante”, *Migraciones en México: fronteras, Omisiones y Transgresiones*, Informe REDODEM 2019, México: Redodem.

Rodríguez Chávez, O. (2021). “Violence Effects on Municipal Internal Emigration Rates in Mexico: 1995- 2015”. *Migraciones Internacionales*, 12, 1–23.
This American Life. s/f. “The Out Crowd”, <https://www.thisamericanlife.org/688/the-out-crowd>.

AGRADECIMIENTOS

Este número fue publicado originalmente en inglés por el Canada Excellence Research Chair in Migration & Integration de la Toronto Metropolitan University y puede consultarse en https://www.torontomu.ca/cerc-migration/Policy/CERCMigration_PolicyBrief_14_JUN2023.pdf.

EDITORIA DE LA SERIE: Claudia Masferrer | Agosto 2023

TRADUCTORA: Lucía Rayas

CUIDADO EDITORIAL: Claudia Pacheco

NOTAS
SOBRE
+ MIGRACIÓN Y
DESIGUALDADES

  @SeminarioMigdep
 migdep@colmex.mx
migdep.colmex.mx