



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD EN ECONOMÍA

### **El Desplazamiento Forzado Interno en México (2009-2015) Un enfoque económico: Plan Estratégico de Desarrollo**

**Tesis para obtener el grado de**

**Licenciado en Economía**

P R E S E N T A:

**Julia Juárez García**

No. Cuenta: 41401185-0

Director de Tesis:  
Mtro. Jorge Pablo Rivas Díaz



Ciudad Universitaria CD.MX. Septiembre de 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

*“El hombre encuentra a Dios detrás de cada puerta que la ciencia logra abrir.”*  
Einstein, Albert

Agradezco a mi mejor amigo, consejero y guía, mi padre Gonzalo Juárez Olguín quien día a día ha trabajado para otorgarme con su ejemplo, el valor de la fortaleza interior a través de la fe en Dios, la voluntad y trabajo que implica lograr un objetivo, y la humildad que supera cualquier obstáculo material; el hombre con una de las mentes más extraordinarias que conozco. Papá, esto es para Julia Olguín Monroy.

Agradezco de igual manera, a una de las bases fundamentales en mi formación como profesionista y persona, mi madre María Virginia García Gálvez, quien con su valentía y vocación por ayudar a quienes lo necesitan, continua sorprendiéndome y haciéndome una hija orgullosa de presenciar su constante enriquecimiento personal, con el corazón más puro que conozco. Mamá, gracias por la hermosa vida que forjaste para mí cada día.

Agradezco a mi hermano Gonzalo Juárez García por ser mi cómplice y compañero, en los momentos más difíciles en que necesite apoyo y alivio. Hermano, eres mi mejor amigo. A mi familia, con quienes he contado incondicionalmente Juana Juárez Olguín, Rosalba Juárez Olguín, María de Lourdes García Gálvez y Fernando García Gálvez.

Agradezco a mi tutor Jorge Pablo Rivas Díaz, quien además de orientarme y enriquecer mi desarrollo académico, admiró y apreció por demostrarme su capacidad profesional, apoyo incondicional y particular sentido crítico como amigo, me demostraste que soy capaz, gracias. Andrea Díaz Herrera Moro te convertiste en mi familia, compartimos las experiencias más increíbles, gracias por formar parte de mi vida y siempre estar a mi lado.

A mis amigos, Miguel Ángel Cruz Mancillas por quien siento gran admiración, orgullo y respeto siendo además testigo de mi crecimiento como economista; Héctor Miguel Ángel Romero Ávila mi cómplice y compañero de vida; y Belén Juárez Tapia mi mejor amiga y prima.

Sin duda, mi gratitud con la Universidad Nacional Autónoma de México, se ilustra en el producto que a continuación presento, pues una de las lecciones más importantes que siempre estuvieron presentes en mi camino como estudiante de esta institución, se basó en el compromiso permanente con México, es por eso que espero darle voz a quienes hoy permanecen en el anonimato por miedo a ser callados; a las familias que sueñan con despertar y sentirse verdaderamente libres, así como ofrecer un mejor futuro a sus hijos; a aquellos a quienes se les negó tener la oportunidad de estar aquí, en donde ahora estoy yo para alzar la voz, dedico este trabajo.

## Tabla de contenido

Agradecimientos.....	2
Introducción.....	6
I. El Desplazamiento Forzado Interno .....	10
1. Elementos analíticos del desplazamiento.....	15
1.1. Características de la población vulnerable .....	15
2. Desplazamiento por inseguridad.....	23
3. Etapas de intervención para la mitigación del Desplazamiento Forzado Interno .....	25
4. Análisis del DFI desde el enfoque económico.....	29
II. Contexto histórico para el análisis del DFI en el siglo XXI.....	38
1. Migración y desplazamiento forzado .....	38
2. El Desplazamiento forzado interno: Historia y contexto internacional.....	40
2.1. Desplazamiento Forzado Interno en el Mundo .....	45
2.2. El caso colombiano .....	55
3. Desplazamientos de la población en México .....	59
3.1 La colonia y los conflictos raciales y religiosos .....	61
3.2 Revolución Mexicana y guerra interna.....	62
3.3 Desarrollo Industrial, mercado interno y desplazamiento campo-ciudad .....	63
3.4 Desarticulación de la estructura económica y globalización.....	64
III. Causas y consecuencias del DFI en México.....	69
1. Tendencia del DFI en México (2009-2015) .....	70
1.1 El DFI visto desde lo estatal y municipal.....	82
2. La inseguridad en México (2009-2015) .....	89
3. Análisis de la estrategia de seguridad pública (2009-2015).....	97
3.1. Orientación inicial: La política en seguridad pública (2008-2012).....	98
3.2. Fundamentos institucionales de la política de seguridad pública (2014-2018)..	100
3.3. El gasto en seguridad pública 2009-2015 .....	102
IV. Recomendación: Hacia un Programa Estratégico para el Desplazamiento Forzado Interno.....	111
1. Bases de un Programa Estratégico para el DFI .....	111
2. Objetivos y estrategias normativas .....	112

3. Tareas y estrategias financieras .....	118
3.1. Prevención .....	120
3.2. Desplazamiento.....	120
3.3. Reintegración .....	121
3.4. Seguimiento y solución de largo plazo .....	122
Conclusiones generales.....	124
Glosario .....	127
Índice de Cuadros .....	128
Bibliografía.....	130
Anexo .....	139

## **Introducción**

El Desplazamiento Forzado Interno (DFI), es un concepto desarrollado a nivel internacional para describir el fenómeno de la migración interna promovida por el deterioro en las condiciones económicas, sociales e incluso ambientales de la población, así como los efectos adversos sobre la estructura económica y composición social en las zonas afectadas.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), es el organismo internacional encargado de brindar las bases legales y el contexto institucional para prevenir, combatir y otorgar orientación a los gobiernos de los países miembros de la Organización para las Naciones Unidas (ONU), sobre los protocolos a seguir para la atención a las poblaciones afectadas o zonas en riesgo, frente al crecimiento del fenómeno en las últimas décadas.

Entre 1996 y 2015, se estima que la magnitud de la población desplazada a nivel mundial, incrementó en más de 200%, presentando un comportamiento acelerado en los años posteriores al 2010. En 2015, se alcanzó un total de 36 millones de desplazadas a nivel mundial, lo que se tradujo en el desplazamiento de 24 personas por minuto a causa de conflictos religiosos, crimen organizado, presiones geopolíticas y vulnerabilidad económica y social en zonas de conflicto en el mundo.

En México, el Desplazamiento Forzado Interno es promovido principalmente por el crimen organizado y la violencia generalizada en distintas regiones del país, lo que provoca afectaciones económicas, sociales e incluso en inestabilidad política.

Bajo este contexto, distintos estudios<sup>1</sup> han reconocido la necesidad de integrar en la regulación nacional el concepto, a fin de frenar la tendencia al deterioro de las condiciones sociales del país y la polarización dentro de sus fronteras. En este sentido, resulta necesario tener plena conciencia del fenómeno, su tendencia histórica, las causas y consecuencias que lo caracterizan, así como la heterogeneidad del contexto nacional sobre este problema, para construir un proyecto de reestructuración del gasto público y de regulación para mitigar este fenómeno y sus efectos adversos sobre la economía y la sociedad mexicana.

---

<sup>1</sup> Tal es el caso de estudios promovidos por CESOP (2016) y Durin S. (2013)

La cifra de desplazados internos en México entre 2009 y 2015, paso de 8,000 a 287,430 afectados a causa del deterioro de las condiciones sociales por violencia, lo cual ha causado la desaceleración del desarrollo económico local, y consecuencias gubernamentales que promueven la ingobernabilidad en las zonas afectadas.

El presente estudio, es una aproximación al análisis del Desplazamiento Forzado Interno en México, en el contexto de los retos que enfrenta el país en su política pública y su administración financiera con información de 2009 a 2015.

El objetivo general de esta investigación, es analizar las causas y consecuencias del Desplazamiento Forzado Interno por inseguridad en México, así como los alcances y efectos de la estrategia nacional en seguridad pública durante el periodo 2009-2015, con el fin de establecer una propuesta de asignación presupuestal y regulación que permita reducir el DFI y su impacto económico en el país.

De lo anterior, la hipótesis parte de afirmar la presencia del Desplazamiento Forzado Interno en México como un fenómeno cuya comprensión es limitada e insuficiente, y que las formas interpretativas existentes se basan en criterios sociales y políticos, sin considerar la importancia de la dinámica económica como factor explicativo central; en este contexto las iniciativas promovidas por el gobierno durante el periodo 2009-2015, han resultado inadecuadas para frenar el crecimiento del fenómeno y sus impactos en la economía nacional, promoviendo mayor inseguridad y violencia en lugar de propiciar el arraigo económico de la población a su lugar de origen.

Esto resulta, en la necesidad de reformular tanto la estrategia nacional de seguridad pública, la asignación presupuestal para combatir la violencia e inseguridad y el marco normativo que regula y previene el DFI, que además integre la participación de todos los actores económicos en las distintas fases del fenómeno.

Teniendo en consideración las bases que el presente estudio establece, el primer capítulo presenta el marco teórico que las instituciones internacionales y nacionales especializadas proponen, para entender el concepto de Desplazamiento Forzado Interno, esto es el estado del arte en que se encuentra actualmente el fenómeno, así como las causas y consecuencias

oficialmente reconocidas, presentando un posicionamiento del análisis de este fenómeno, centrado en sus fundamentos durante el ciclo económico, en donde el Desplazamiento Forzado Interno se presenta en su raíz, como una consecuencia del deterioro de las condiciones económicas de la población y el reflejo de este en el crimen y la violencia creciente a nivel nacional.

El capítulo segundo, expone una breve explicación de los orígenes históricos a nivel mundial y nacional del fenómeno de los desplazados interno, con la intención de justificar la pertinencia de promover el desarrollo de políticas públicas en la mitigación del fenómeno, desde una perspectiva estratégica; por otro lado, se presenta el panorama actual del Desplazamiento Forzado Interno en el mundo, describiendo las causas particulares en las regiones en que se evidencia una tendencia creciente. Como punto adicional, se aborda el caso de Colombia y sus aportaciones normativas, como uno de los países con mayores avances en la elaboración de investigaciones e instrumentos de regulación en materia de Desplazamiento Forzado Interno.

El tercer capítulo precisa las causas y consecuencias del DFI en México, en función de la evidencia empírica existente, que permite mostrar la inviabilidad en el sostenimiento de la política pública durante el periodo 2009-2015. Con información obtenida por diversas instituciones, se ilustra la situación presente del Desplazamiento Forzado Interno en el país, así como algunas proposiciones para una metodología de medición de los desplazados. Posteriormente, se contextualiza el caso mexicano, con una descripción de la inseguridad en el país, y la exposición de datos que se han generado de 2009 a 2015.

En el margen de esta situación, se describe la orientación que ha conformada la estrategia en seguridad durante las últimas dos administraciones que comprende el periodo 2009-2015, elaborando un análisis normativo durante el periodo en materia de Seguridad Pública, así como el comportamiento del gasto en algunos rubros fundamentales para la seguridad nacional.

El cuarto capítulo, presenta las recomendaciones con base en las observaciones vertidas en los apartados previos, al igual que las proposiciones y afirmaciones pertinentes para la

realización de una propuesta mixta de asignación estratégica de recursos públicos, para hacer frente a la tendencia actual del Desplazamiento Forzado Interno ante los obstáculos actuales.

El enfoque económico aquí propuesto, analiza el Desplazamiento Forzado Interno a través de las etapas que lo componen y la forma en que los actores involucrados intervienen en cada una de ellas, partiendo del objetivo que busca la asignación estratégica del gasto público que conduzca a la restitución de las condiciones materiales de la población y el desarrollo económico nacional. Finalmente, se presentan las conclusiones generales de la investigación, que establecen los resultados globales de cada capítulo.

## **I. El Desplazamiento Forzado Interno**

El Desplazamiento Forzado Interno (DFI) es un fenómeno que implica el estudio de un conjunto de factores sociales, económicos y políticos, que intervienen en el deterioro de las condiciones de vida de la población, promoviendo la necesidad de un traslado repentino dentro del territorio nacional. El presente capítulo se enfoca en exponer el desarrollo conceptual de dicho fenómeno.

Como punto de partida la conceptualización empírica del DFI, parte de definir el concepto “forzado” o “forzoso” como una acción que despoja al sujeto de su voluntad en el ejercicio de elegir, imponiéndole ciertas condiciones de forma hostil o repentina. De esta idea, se despliegan los conceptos de “Desplazamiento interno”, que sugiere una movilización causada por acciones puntuales que promueven tal hecho al interior de un territorio, es decir, un espacio acotado por algún tipo de barrera o frontera, ya sea geográfica o política.

En este sentido, la Real Academia Española (2014) indica que “forzar” tiene que entenderse como ejercer algún tipo de fuerza o violencia física, para conseguir algo que habitualmente no debe conseguirse por esta vía, mientras que el término “desplazar” alude a mover o sacar a alguien o algo del lugar en que inicialmente se encuentra.

Si bien, esta interpretación es correcta y de mucha utilidad para analizar de forma más concreta lo establecido por instituciones internas y organismos constituidos de validez internacional, los ejes que rigen las iniciativas divulgadas por tales agentes pueden introducir definiciones y especificaciones internas, más puntuales con implicaciones normativas particulares, así como referencias teóricas ajenas a los conceptos que puedan llegar a tenerse.

En este sentido, el principal organismo que toma un papel fundamental en el dictamen de recomendaciones y definiciones del tema que aquí se analiza, es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que establece en sus Principios Rectores:

*“...las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección...” (ACNUR, 1998:5)*

Dichos Principios, se rigen a partir de la “soberanía como responsabilidad”, que se traduce en otorgar al Estado la plena responsabilidad de todo lo que concierne a la protección y posible asistencia de los desplazados internos, tomando como eje central el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho de los Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Como una primera aproximación teórica general, la Organización Internacional para las Migraciones (2006) ofrece en su glosario una noción conceptual sobre migración forzada, la cual la establece como:

*“Término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas, (por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo).”(OIM, 2006:39).*

Por otro lado, de forma particular la ACNUR refiere su propia definición del DFI como una de las formas en que se presenta la migración interna dentro de cierto país, en donde:

*“... se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.” (ACNUR, 1998:5)*

Tal definición, constituye el instrumento teórico central, que se particulariza frente a la noción de migración interna, por referirse a un traslado obligado a partir de la persecución o

acoso en su lugar de residencia habitual, por lo que actualmente las estructuras propuestas por esta organización, permean sobre las disposiciones de categoría pública en los países miembros, incluyendo el caso mexicano, pues en su “Informe especial sobre el Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, la CNDH (2016) cita y adapta para sus lineamientos, los Principios Rectores.<sup>2</sup>

Continuando con el análisis, el aspecto referido a la delimitación geográfica del traslado, es un elemento clave para acotar el fenómeno y especificar su impacto, así como los ejes de las posibles soluciones, pues en el marco de una movilización interna promovida por una decisión obligada por cierto entorno hostil, las causas y consecuencias se evalúan a nivel interno.

Según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2014) la movilización de personas, vincula factores económicos como promotores de tal hecho. En este contexto, se encuentra un punto fundamental en la distinción conceptual entre las personas que deciden cruzar alguna de las fronteras internacionales, y quienes se mueven dentro de ellas, pues al dejar el país de residencia, dejan de considerarse como desplazados y se les denomina refugiados.<sup>3</sup>

Aunque con frecuencia las razones del abandono forzado y posterior movilización interna, y la migración fuera de las fronteras nacionales tienden a ser similares, las necesidades e implicaciones llegan a tener importantes diferencias, en este sentido se define el término “refugiado” como toda persona que:

*“... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda*

---

<sup>2</sup> Además de conceptualizar el fenómeno, los Principios Rectores para los desplazados internos difundidos por la ACNUR, describen el proceso e implicaciones de dicho traslado, dando paso a recomendaciones de políticas públicas y programas, por lo que la referencia del documento se encuentra vertida a lo largo del actual documento.

<sup>3</sup> El debate sobre las diferencias y similitudes de ambos fenómenos, a pesar de ser amplio y con gran relevancia, no se retoma en esta investigación, para más información véase ACNUR (2000) *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*.

*o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país...”*  
(ONU, 1951:2)

En el marco de los criterios anteriores y considerando las especificaciones que la definición de la ACNUR ofrece, el análisis particular del Desplazamiento Forzado Interno sugiere otra problemática en sí, pues dicha movilidad, a pesar de ser un intento por encontrar mejores condiciones dentro de las fronteras nacionales para aquellas personas o familias que se desplazan, decidir irse es un acto que incorpora nuevos riesgos.

La invisibilidad de estas personas constituye el mayor reto, pues el ejercicio propio de huir y permanecer ocultos por miedo a ser víctimas del entorno del que huyen, provoca el desconocimiento por parte de las autoridades de que esto ocurra, además de ser un proceso gradual y menos vertiginoso que otros, por lo que es fácil ignorar su impacto a corto plazo que no deja de generar graves consecuencias para los afectados, y la dinámica local en el mediano y largo plazo (Díaz-Leal, 2015).

Lo anterior conduce a la descripción de las características que condicionan a las personas a desplazarse, pues se asocian rasgos de vulnerabilidad tomando en cuenta que el Desplazamiento Forzado Interno, representa un recurso o estrategia forzada de sobrevivencia de poblaciones civiles, frente a regímenes de violencia interna o entornos complicados en cualquier escala, siempre que llegue a poner en riesgo la integridad de la sociedad, la opción más extrema y perjudicial para estas personas es la de moverse.

Cuando las autoridades no se involucran directamente con el fenómeno en alguna de sus etapas, a partir de estrategias activas que contrarresten el entorno hostil, el Desplazamiento Forzado Interno se interpreta como producto de la desaprobación de la ciudadanía ante la incapacidad e incompetencia de las instituciones públicas, por brindar solución al conflicto y asegurar un entorno estable y seguro, en este caso las garantías de seguridad pública necesarias para su desarrollo.

Con la intención de establecer la diferencia entre el tipo de estrategia que representa el Desplazamiento Forzado Interno para las víctimas, el Consejo Nacional para Prevenir la

Discriminación (2008) ofrece una descripción del tipo de reacción, en donde se enuncian dos posibles categorías.

Por un lado, el Cuadro 1.1 presenta la acción preventiva, que busca evitar los efectos de algún hecho violento que se sabe ocurrirá o bien existen amenazas de que así sea, por otro lado existe la respuesta reactiva, la cual es promovida por los daños causados por conflictos que ya han tenido lugar.

**Cuadro 1.1.** Clasificación del Desplazamiento Forzado Interno de acuerdo a la prevención o respuesta a un conflicto.

<b>Desplazamiento Forzado</b>	<b>Implicación</b>
<b>Preventivo</b>	Es propiciado para prevenir o evitar los efectos violentos de un conflicto social, político, religioso, armado, etcétera. Generalmente se da a causa de amenazas, alertas, insultos, ofensas, etcétera, partiendo de un suceso o conflicto violento previamente acontecido y del cual la población desplazada tiene conocimiento, por ejemplo en un determinado conflicto agrario los miembros de una comunidad indígena pueden dejar sus tierras a consecuencia de amenazas de otra comunidad, la cual previamente tuvo conflictos de carácter violento.
<b>Reactivo</b>	Es generado debido a los daños que ha causado un conflicto de cualquier tipo y el cual se desarrolló con situaciones de violencia, por ejemplo, los integrantes de una comunidad étnica se vieron forzados a huir de sus hogares debido a las pérdidas humanas que tuvo en un conflicto armado con grupos paramilitares.

Fuente: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2008)

El Cuadro 1.1, que describe las implicaciones para cada tipo de respuesta, puntualiza en la pertinencia de actuar de una u otra forma, en perspectiva de las personas afectadas. De esto, es necesario tomar en cuenta que, partiendo de la imposibilidad que se presenta a los desplazados ejercer su derecho económico bajo un entorno hostil que se los impide (acceso limitado a bienes o servicios), se genera la degradación de las condiciones que deterioran el contexto económico local.

Tras haber presentado la descripción del fenómeno y sus características particulares frente a otros tipos de migración según las principales instituciones involucradas en su seguimiento, resulta necesario elaborar un análisis más profundo respecto a las causas puntuales que justifican dicho comportamiento, considerando además las implicaciones que derivan de la existencia individual de ciertas causas en determinada región, pues estos factores, servirán como instrumento de apoyo para el análisis geográfico de las tendencias del DFI.

## **1. Elementos analíticos del desplazamiento**

Entendiendo el Desplazamiento Forzado Interno, como un fenómeno migratorio interno promovido por condiciones adversas que atentan contra la integridad de la población en condiciones de riesgo, y continuando con el análisis teórica del concepto, se desprende a continuación una breve descripción de las condiciones de vulnerabilidad de las personas involucradas, a fin de profundizar en los elementos que sirven como herramienta para acceder a un más análisis completo de la problemática, así como la clasificación de las causas puntuales de este hecho en función del factor de expulsión que obliga a estas personas a emprender su traslado.

### **1.1. Características de la población vulnerable**

Según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2008) en su publicación “Hacia la construcción de políticas Públicas en materia de atención de grupos discriminados a causa del desplazamiento forzado de su lugar de origen”, se reconocen 10 formas de vulnerabilidad que pueden formar parte del entorno en que los grupos de personas afectadas se encuentran, acelerando las condiciones para el DFI.

Como se muestra en el Cuadro 1.2, estas formas de vulnerabilidad que competen al sector privado, la sociedad y el gobierno, configuran factores que implican una mayor propensión al Desplazamiento Forzado Interno impactando en distinta medida al conjunto de los actores involucrados, vinculándose además con las causas centrales que la ACNUR reconoce como promotoras de dicha migración (Véase apartado 1.1.2).

**Cuadro 1.2** Clasificación de las formas de vulnerabilidad que se pueden presentar en los grupos de personas desplazadas.

<b>Tipo</b>	<b>Implicaciones</b>
Económica	Está relacionada con cuestiones de pobreza de las poblaciones que puede consistir en falta de dinero o de bienes y servicios básicos, el desempleo, la falta de presupuestos públicos adecuados, etc.
Física	Es aquella que sufre la población en zonas de riesgo físico a consecuencia de la pobreza y la escasez de opciones para una ubicación menos riesgosa.
Social	Alude al poco grado de organización y cohesión interna de las comunidades que limitan su capacidad de aminorar, prevenir o responder a situaciones de desastre social o natural.
Política	Se refiere al alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la organización gubernamental, y la escasa autonomía para decidir en los niveles regionales, municipales o locales y comunitarios, anula la participación política activa de las y los agentes sociales. También implica prácticas de clientelismo político estatal que utilizan las autoridades para fines propios.
Técnica	Consiste en técnicas mal empeladas de construcción de infraestructura básica (edificios, departamentos, fraccionamientos, etc.) que son utilizadas en zonas de riesgo o muy alto riesgo.
Ideológica	Tiene que ver con la forma o perspectiva en que las personas conciben el mundo y el medio ambiente o contexto social en el cual se desarrollan e interactúan. Los prejuicios, el fatalismo, los mitos, la negatividad,, etcétera, pueden acrecentar la vulnerabilidad de las poblaciones, ya que bloquean su capacidad de actuar de manera acertada frente a los riesgos sociales o naturales.
Cultural	Este tipo de vulnerabilidad se vincula con una débil autoestima y pertenencia colectiva por parte de los grupos que sufren este mal, originadas por sucesos como la violencia política o social, la corrupción en todos los niveles, el debilitamiento del tejido social, etc.
Educativa	Consiste en la carencia de políticas públicas educativas que permitan informar y formar en las personas la capacidad para responder o prevenir de manera idónea los efectos de un peligro o riesgo presentado dentro de su medio natural o social.

Fuente: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2008)

**Continuación del Cuadro 1.2** Clasificación de las formas de vulnerabilidad que se pueden presentar en los grupos de personas desplazadas.

Ecológica	Propiciada por políticas de desarrollo que propician la destrucción de las reservas del ambiente y ecosistemas que resultan altamente vulnerables ante la presencia de peligrosos o riesgos.
Institucional	Está vinculada con la vulnerabilidad política ya que tiene que ver con las debilidades de las instituciones donde el mal actual de la burocracia, la centralización de la gestión pública o el dominio de criterios clientelares o patrimonialistas bloquean respuestas adecuadas y ágiles frente al riesgo o peligro social o natural.

Fuente: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2008)

Esta clasificación respecto a las condiciones de vulnerabilidad posibles en la sociedad, puede presentarse en más de una forma considerando el carácter pluricausal del fenómeno, pues lo que concierne a la actividad pública, por ejemplo, cuenta con cierto grado de vinculación entre los diferentes contextos, mientras que los rasgos culturales e ideológicos, llegan a ser elementos complementarios.

Por lo anterior, el nivel de vulnerabilidad o riesgo podría ser aún mayor y conjugarse con un entorno desfavorecido por algún percance, ya sea de tipo natural como catástrofes o bien, sucesos ligados a violencia e inseguridad en regiones con población en condiciones precarias de desarrollo.<sup>4</sup>

La actual investigación, se propone priorizar el factor económico como eje articulador que promueve condiciones favorables para el desarrollo local, y por tanto la causa que antecede a la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas por algunos de los factores mencionados en el Cuadro 1.2.

Teniendo en cuenta este escenario, generalmente los desplazados no encuentran factores de atracción en su destino, ya que en su lugar predomina la expulsión de las condiciones en el

---

<sup>4</sup> Los criterios de vulnerabilidad pueden variar, pues la clasificación y descripción de las implicaciones aquí presentadas, integran la particularización de los sectores de la sociedad en mayor riesgo, es decir, mujeres, niños, personas con alguna discapacidad, adultos mayores, entre otros; sin embargo, estas especificaciones individuales no se abordan en la presente investigación. Véase: Migraciones Forzadas (2003)

entorno del que provienen, que los coloca en una posición incierta y aún más expuesta, pues debido al carácter involuntario de este traslado, la planificación o amortización de sus efectos no resulta posible.

Por otra parte, las condiciones de vulnerabilidad que se vinculan con las causas directas del desplazamiento, llegan a incrementarse o surgir nuevas en el transcurso del traslado por las características de su tránsito, pues al dejar atrás su patrimonio y dinámica de vida, se enfrentan a una nueva realidad caracterizada por la incertidumbre y el riesgo que los vulnera aún más, siendo esta una de las situaciones que el Estado tiene que atender, evitando más afectaciones a las personas desplazadas.

De acuerdo a la ACNUR, tal situación es fundamental para entender el fenómeno, ya que se considera que surge como:

*“...consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas...” (ACNUR, 1998:1).*

La importancia de trazar un límite causal entre los afectados, reside en el reconocimiento de factores diversos en la promoción de tal movimiento poblacional, pues algunos de ellos presentan importantes diferencias, las cuales tienen que ser estudiadas bajo marcos normativos y concepciones teóricas distintas. Al respecto, cabe destacar el carácter incluyente de todas ellas, es decir, pueden presentarse dos o más causas al mismo tiempo, acompañadas de más de un tipo de vulnerabilidad, configurando un escenario que intensifica la tendencia al desplazamiento.

### **1.1.2 Factores que promueven el DFI**

Teniendo presente la información respecto a la vulnerabilidad que tiende a generar un entorno desfavorable para estas personas, dentro de los Principios Rectores de la ACNUR, se reconocen cinco principales causas para explicar el Desplazamiento Forzado Interno (CNDH, 2016)

- Conflictos armados
- Violencia generalizada
- Violaciones a los derechos humanos
- Catástrofes naturales o causadas por el hombre
- Proyectos de desarrollo

Para entender las diferencias en la forma en que se presenta cada causa, y su relación con el Desplazamiento Forzado Interno, profundicemos en cada categoría por separado, a fin de ofrecer una comprensión mejor estructurada de la forma en que se explica esta migración interna.

a) Conflictos armados

Para definir las implicaciones de un conflicto armado, es preciso remitirse a los Convenios de Ginebra y Protocolos adicionales de 1949 presentados por el ICRC (2010), en donde se describe la clasificación de los conflictos armados, específicamente en dos rubros, internacionales y no internacionales (o internos).<sup>5</sup>

Analizando esta situación, resaltan ciertas particularizaciones respecto a dicha causa, en principio la rapidez con la que se propaga el daño y se ven afectadas las poblaciones tendientes a ser víctimas de ataques, que puedan llegar a suscitarse entre los actores de dicho conflicto por razones políticas, económicas, etc.

El perjuicio que puede llegar a causar el desplazamiento bajo estas circunstancias, generalmente es vertiginoso y más agresivo, pues dentro de la configuración de las zonas de guerra, catalogadas por su alto riesgo, los incidentes repentinos ponen en permanente alerta a los habitantes cercanos o en los puntos críticos bajo los que se estructura tal suceso.

---

<sup>5</sup> Si bien, los conflictos internacionales pueden ser causa de Desplazamiento Forzado Interno, en función de la magnitud del conflicto, se configurará el alcance del traslado; por otro lado, los conflictos internos, siendo enfrentamientos concentrados en una zona delimitada, pueden llegar a promover mayores personas afectadas que eventualmente tendrían que migrar, por lo que en la actual investigación, los conflictos internos tienen un papel de mayor relevancia, sin descartar otras problemáticas surgidas de violencia al exterior. (CNDH, 2016)

La principal base jurídica bajo la que las posibles víctimas de tales condiciones se amparan, es el Derecho Internacional Humanitario, que integra el instrumento que busca librar los conflictos y reducir los efectos que estos ocasionan a las personas que no participan en las hostilidades, a través del IV Convenio de Ginebra que protege a las personas civiles, incluso en los territorios ocupados ICRC (2010).

b) Violencia generalizada

Cuando se habla de violencia generalizada, es necesario tener en cuenta su principal diferencia respecto a los conflictos armados, pues esta causa suele componerse de factores que deterioran sistemáticamente el entorno que conducen a afectaciones graduales pero en magnitudes cada vez mayores; esta causa presenta condiciones hostiles persistentes con daños profundos en el tejido social, pues implica acoso hacia los habitantes de la zona afectada.

Por otro lado, este tipo de violencia atañe a absolutamente toda la sociedad en determinado lugar, prescindiendo del grado de vulnerabilidad en muchas ocasiones, ya que trastoca estas condiciones al promover un efecto generalizado sobre todos los contextos de la dinámica local, por lo que la posible solución o mitigación de su tendencia requiere de la integración de responsabilidades de los agentes involucrados.

c) Violaciones a los derechos humanos

Dentro de las causas aquí dichas, probablemente esta es la que se coacciona generalmente con las demás, pues la configuración de un entorno que conlleve algún riesgo o vulnerabilidad, resulta una violación a los Derechos Humanos en sí misma, además de las presiones que se van combinando durante el proceso de tomar la decisión respecto a su desplazamiento.

Por otro lado, esta causa puede ser efecto de omisiones o acciones orquestadas por parte del Estado o grupos específicos, que se acompaña de la ausencia del reconocimiento del Desplazamiento Forzado Interno o las condiciones que lo impulsan, calificándose como una violación a los Derechos Humanos.

En cuanto a las omisiones, la ausencia de investigaciones y publicación de cifras oficiales, que auxilien a las instituciones en el dictamen de las políticas públicas, promoviendo iniciativas para frenar la tendencia de los desplazados internos, configura un acto de desconocimiento, incurriendo en la desatención al no haber ejercido de forma pertinente alguna acción previsible.

Durante el acto del desplazamiento, el Estado tiene la responsabilidad de dar protección y seguimiento a las condiciones que promueven esta tendencia, por lo que no brindar a estas personas oportunidades de bienestar infringiendo en contra de su estabilidad por el abandono repentino de sus bienes, patrimonios, trabajos, vínculos afectivos, sociales y familiares aunado a la angustia e incertidumbre que genera la violencia y la inseguridad latente en el lugar que abandonaron, viola sus Derechos Humanos. (CNDH, 2016)

Según el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, señala que:

*“A la fecha, México no ha aprobado una Ley sobre Desplazamiento Interno que incorpore los Principios Rectores sobre el tema en su ordenamiento jurídico, ni cuenta a nivel federal con una institución o punto focal que sea responsable de proteger a las y los desplazados internos.” (CESOP, 2016:50)*

Sin duda, el sustento jurídico que brinda una estructura que orienta a los diferentes sistemas legislativos a nivel internacional, son los Principios Rectores en su versión dedicada al tema del Desplazamiento Forzado Interno, ya que dentro del documento es posible encontrar un conjunto de especificaciones respecto a la obligación pública de generar condiciones favorables, desde el momento en que se emprende el traslado, hasta la forma en que se pueden elaborar estrategias que reintegren en nuevos tejidos sociales a estas personas, o en el caso más óptimo, les devuelvan su lugar de origen en condiciones favorables para su desarrollo.

d) Catástrofes naturales o causadas por el hombre

Como cuarta clasificación, se encuentra el desplazamiento forzado producido ante un siniestro de cualquier tipo (sismos, huracanes, tsunamis, derrumbes, etc.), lo suficientemente grande como para causar daños a su paso, generando pérdidas humanas, materiales o

ambientales, concibe el desplazamiento como una acción de traslado humano ante un fenómeno natural.

El desplazamiento bajo este escenario, se propicia al intentar buscar un entorno que le permita al individuo reestablecerse, al menos hasta reconstruir su lugar de origen por un tiempo, y en caso de que las condiciones así lo permitan, regresar y tomar medidas preventivas como respuesta ante un futuro suceso similar.

En algunos casos, el temor por volver a ser víctimas de algún desastre natural parecido, despliega a la población de estas zonas de forma gradual o inmediata, siendo obligación del Estado, dar protección a las víctimas por medio de albergue, servicios para atender su estado de salud, y posteriores atenciones a sus necesidades básicas.

Respecto a la acción del Estado, la CNDH (2016) nos indica que:

*“...estos sucesos han puesto en seria crisis a comunidades enteras donde la acción estatal en su labor humanitaria, asistencial y de respeto a los derechos humanos se convierte en un elemento imprescindible para la atención de estos casos...” (CNDH, 2016: 13).*

La conformación de estas condiciones agregando la omisión del Estado en cuanto a posibles medidas que tuvieron que ser llevadas a cabo para evitar daños a la población, incurre en violación a los derechos humanos por causa además, del daño material del siniestro.

Por otro lado, las catástrofes por acción humana pueden llegar a ocasionar consecuencias similares o incluso mayores, sin embargo, es posible prevenirlas por medio de regulación y control oportuno, ejemplo de estos acontecimientos son incendios, contaminación de ríos o mares, fractura del suelo o subsuelo, bombas de gran alcance, entre otros.

Al respecto, es la permanencia de los efectos el factor que más preocupa, pues de no ser debidamente castigados y frenados por las autoridades competentes, las consecuencias negativas podrían perdurar y alejar definitivamente a poblaciones locales, trayendo consigo el deterioro irreversible del medio ambiente en la región.

#### e) Proyectos de desarrollo

Como último punto, se encuentran los proyectos de desarrollo, ya sea como iniciativa pública o licitación dirigida a los agentes privados. La diferencia del desplazamiento forzado en este último caso alude a posibles proyectos que demandan extensiones habitadas del territorio nacional.

La problemática que puede suscitarse, radica en posibles complicaciones en la legalidad con la que pueden llegar a operar quienes se encargan de ejercer o promover entre la población local la acción del desplazamiento forzado, el cual, tendría que ser prevenido a partir del amparo de cierto marco legislativo que las autoridades competentes imponen en la evaluación, aprobación y control de los proyectos a fin de llegar a una conciliación que erradica, en ese caso, el despojo para convertirlo en un desplazamiento consensuado con un acuerdo conciliatorio de por medio.

Tal es el ejemplo de los proyectos mineros, plantas hidroeléctricas, proyectos extractivos en general y proyectos inmobiliarios y turísticos, que por su naturaleza industrial hacen uso extensivo de suelo y de condiciones naturales para la generación de ganancias económicas, lo que conlleva a una privatización de sus recursos y su transformación hacia los fines privados de cada uno de estos, conllevando al desplazamiento de las poblaciones que anteriormente hacen uso tradicional de estos suelos y sus condiciones naturales. De esto, se dice entonces, que es responsabilidad del Estado, hacer cumplir las restricciones o limitaciones correspondientes que implica la emisión de algún tipo de licencia para Proyectos de desarrollo, evitando así el Desplazamiento Forzado Interno por esta vía.

## **2. Desplazamiento por inseguridad**

Tras haber elaborado una exposición breve de las causas del Desplazamiento Forzado Interno y su explicación, es posible profundizar en dos categorías que presentan mayor presencia en México, y que además han sido dos de los aspectos más relevantes en el dictamen de políticas públicas en el país durante los últimos años, es decir, la violencia generalizada y la violación a los Derechos Humanos, aspectos que se encuentran presentes en la vida diaria a nivel nacional.

De acuerdo a información divulgada por la UAM-Azcapotzalco (2014) en su documento “Tres dimensiones del Desplazamiento Interno Forzado en México”, se mencionan los conflictos que producen este tipo de desplazamiento, estos son:

- *Conflictos o guerras regulares*: Se hace referencia a estados declarados de guerra que establecen zonas específicas de combate;
- *Guerra irregular*: Involucra conflictos internos latentes, que si bien no son constantes en cuanto al número de enfrentamientos, se encuentran en una situación delicada con riesgo a generar violencia en cualquier momento;
- *Guerra de baja intensidad*: Aborda todo aquel conflicto permanente que compromete la seguridad nacional y regional, caracterizándose por contar con actores militarizados los cuales pueden ser regulares, legales, paramilitares, irregulares y/o clandestinos, contando con estructuras y cadenas de mando;
- *Remanentes de guerra*: Constituidos por actividades ilícitas en pequeños grupos, que permanecen en la jurisdicción del fuero común.

El contexto nacional actual, señala aspectos relacionados con la inseguridad como uno de los factores centrales que estimulan los movimientos aquí abordados, pues es en prácticamente todo el país que la violencia generalizada se presenta como una realidad latente con diferencias en los matices en que se expresa, los cuales únicamente varían en función de la configuración de las estructuras delictivas en la forma en que la producción de mercancías ilícitas y el tráfico de las mismas se organiza, siendo un hecho de carácter histórico.

La violencia generalizada y permanentes conflictos armados que tienen lugar en ciertas regiones del país, han sido el motivo de varias consecuencias económicas y sociales, en donde el Desplazamiento Forzado Interno, es tan solo una materialización de muchas otras expresiones que estos actos tienen y de una realidad que esta consecuencia reviste (masacres, violación a los derechos humanos, especialmente a niños, jóvenes y adultos mayores, robos y violencia, etc.).

El factor presente en los lugares que reportan un estado de violencia a cualquier escala, es el riesgo de atentar contra la integridad física de la población local. A pesar de esto, incluso de las víctimas por homicidio en distintas regiones, la evaluación del fenómeno ha sido difícil y

prácticamente inexistente para las autoridades, pues son pocas investigaciones las que arrojan cifras oficiales al respecto o aproximaciones de las circunstancias por las que tienen que atravesar las personas afectadas, como las que se retoman en el capítulo tercero de esta investigación.

Dada la falta de un reconocimiento formal, fundamentado y explicado dentro de la legislación en México, considerando la violencia como causa de los desplazamientos forzados, el homicidio doloso y las desapariciones, se convierten en indicadores que ayudan al monitoreo del fenómeno, suponiendo que ante escenarios de posibles enfrentamientos futuros, la población decide llevar a cabo una reacción preventiva, huyendo de la zona (Véase Cuadro 1.1).

En conclusión, el Desplazamiento Forzado Interno por inseguridad en México ha experimentado un aumento en su tendencia actual, dadas las condiciones de violencia generalizada en la que vive gran parte de la población en diferentes regiones del territorio, conduciendo a la política actual, en la construcción de estrategias que mitiguen los niveles de violencia, restando importancia al impacto que esta situación infringe sobre la población local y el deterioro de las condiciones de su entorno en términos de seguridad, así como desarrollo económico.

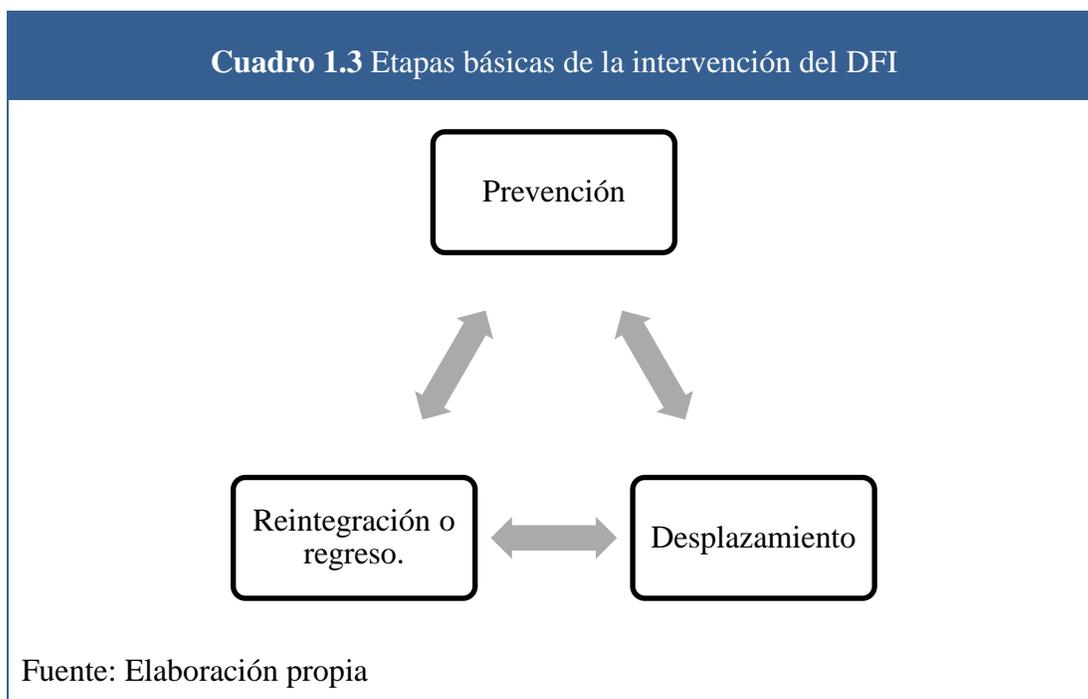
El capítulo tercero, se enfoca en profundizar la evidencia empírica acerca de este fenómeno, considerando los elementos que componen el panorama actual y la información disponible sobre el Desplazamiento Forzado Interno, con el fin de mostrar la magnitud puntual de este, así como sus causas y efectos en la convivencia nacional.

### **3. Etapas de intervención para la mitigación del Desplazamiento Forzado Interno**

Como parte del estudio del Desplazamiento Forzado Interno, es necesario analizar el proceso que representa, fragmentando por etapas las fases que reconocen la complejidad de sus características y la pertinencia de tomar acción en cada una de ellas, con la intención de otorgar una estrategia de análisis dinámico respecto al progreso de este fenómeno.

El presente apartado, expone la caracterización de las etapas en las que es posible intervenir para incidir de forma eficiente y oportuna, sobre la dinámica del DFI, así como las posibles implicaciones en cada una de ellas, las cuales se transforman conforme el proceso avanza y derivan en efectos distintos que afectan a su vez, las diferentes esferas del desarrollo económico y social principalmente.

Como se observa en el Cuadro 1.3, el proceso de intervención reconoce fundamentalmente tres etapas: prevención, desplazamiento y reintegración o regreso; con implicaciones y características particulares, por lo que ejercer una misma acción sobre el fenómeno en general, podría producir efectos adversos y mayores complicaciones en el largo plazo para la población afectada y los agentes involucrados.



- Prevención

Como se vio en el Cuadro 1.1, el DFI puede presentarse como una reacción preventiva, lo que implica que la percepción del entorno es un factor que debe atenderse para evitar que la población considere que el traslado es una solución o al menos una opción, como un intento de preservar la vida o conseguir huir de posibles amenazas a futuro.

Al ser el DFI, producto de la inseguridad y factores específicos, la prevención es una de las estrategias más efectivas y deseables, pues contando con un panorama clave de las causas que promueven tal hecho, considerando a la violencia generalizada y/o violación a los derechos humanos en este caso, las iniciativas que puedan emprenderse con ese enfoque, abarcan diversas posibilidades para mermar el desplazamiento interno, otorgando a la población mejores condiciones de desarrollo en su lugar de residencia.

Esto es, si la violencia generalizada promueve el desplazamiento de la población en determinada zona, impidiendo el desarrollo local a partir de la violación a los derechos humanos de los afectados y los posibles conflictos armados que ponen en riesgo la vida de los habitantes, entonces como estrategia preventiva, estudiar las causas de esa violencia e impedir que continúe fortaleciéndose, configura uno de los instrumentos con que el Estado cuenta para detener la creciente tendencia. (Véase apartado 3, Capítulo I)

De acuerdo a los Principios Rectores para los desplazados internos, según la ACNUR, la protección a la población vulnerable a ser sujeto de desplazamiento forzado, es una obligación de las autoridades en cualquier nivel, en función de las facultades normativas y económicas que se lo permitan, con el objetivo común de promover condiciones de vida dignas y seguras para la población, incluyendo la evaluación de otro tipo de opciones para evitar caer en este escenario.

La prevención, en los términos aquí abordados conforma todas las disposiciones públicas por resguardar a la población de los factores que potencializan el fenómeno y evitar que continúen fomentándose por la dinámica local, tal es el caso de la violencia generalizada y/o la violación a los derechos humanos, por lo que la incorporación de nuevas estrategias de administración del gasto público y de construcción institucional de las políticas públicas, podrían promover mejores condiciones de ingreso y desarrollo para la población, suficientes que eviten el crecimiento de redes delincuenciales en cualquier escala.

- Desplazamiento

Durante el traslado de los afectados, con el fin de resguardar su vida e integridad física, mental y moral, las autoridades cuentan con la irrevocable obligación de garantizar su

derecho a la vida, razón por la cual se contempla la protección contra el genocidio, homicidio, ejecuciones sumarias o arbitrarias, y desaparición forzada en este tránsito.

Por otro lado, se enuncia dentro de la legislación la protección contra actos de violencia, incluyendo trabajo forzado o cualquier tipo de esclavitud; lo que deriva en la garantía que se brinda a la libertad incluyendo la prohibición al arresto arbitrario.

Considerar al Desplazamiento Forzado Interno como un fenómeno migratorio producido por causas internas, promovidas principalmente por factores que indican un entorno deteriorado que impide la reproducción social y económica de la población local, que pudo ser evitado (a excepción de los desastres naturales), configuran una doble responsabilidad para el Estado, pues en el ejercicio de garantizar y otorgar protección a los afectados de cualquier tipo de percance de carácter público, la efectividad y control gubernamental se compromete cuando se presenta el abandono de la población de su lugar de origen.

Por lo anterior, la atención pública dirigida al resarcimiento de los daños ocasionados por la violación a los derechos humanos de los desplazados, así como los efectos colaterales que pudieron surgir de la ineffectividad de programas preventivos o la inexistencia de los mismos en la etapa de prevención, resulta fundamental.

- Reintegración o regreso

Como última etapa y fase crucial de todo el fenómeno, se encuentra la reinserción de los desplazados, ya sea otorgando condiciones de integración en su lugar de destino, o el restablecimiento de su lugar de origen (siendo el objetivo primordial de cualquier acción encaminada a brindar soluciones eficaces).

Apegándose al respaldo normativo que brinda el derecho internacional en materia de Derechos Humanos, y el Derecho Internacional Humanitario a través de los “Principios Pinheiro”, se enuncia la obligación en la promoción del derecho de la población afectada a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio, en situaciones de desplazamiento, en que se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, situación referida en el Principio 2, “Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio” (ONU, 2007)

Considerando lo antes mencionado, se puede decir que la intervención pública en etapas tempranas e incluso previas al desplazamiento, genera mayores beneficios sociales y económicos posibles, pues de esta forma, se previenen impactos negativos en regiones con mayor propensión al DFI, generando además un ahorro en el gasto financiero del gobierno respecto a las erogaciones por la reintegración o regreso de la población desplazada. Además permite minimizar el impacto de largo plazo en la pérdida de infraestructura económica local.

#### **4. Análisis del DFI desde el enfoque económico**

Hasta este momento, se ha presentado la delimitación conceptual del Desplazamiento Forzado Interno en sus distintas etapas y expresiones, como un fenómeno general que se particulariza en función de las causas que lo promueven, es decir, el enfoque que hasta ahora se ha estructurado descarta especificaciones de una región a otra, o el contexto bajo el que se generan condiciones de expulsión.

Para construir una perspectiva económica del DFI, es necesario presentar el enfoque bajo el cual se generan vínculos como causa y efecto del fenómeno, frente a la dinámica económica de la región afectada.

En principio, dentro de las acciones emprendidas por parte del sector público, persisten los desarrollos conceptuales enfocados en la construcción social y las soluciones institucionales normativas, como el establecimiento de un marco regulatorio, o la asignación de recursos enfocados en resarcir los daños de este fenómeno, una vez que ya se ha expresado.

Predomina el enfoque reactivo al fenómeno y no un enfoque preventivo, pues generalmente la asignación de los recursos y esfuerzos públicos, se otorgan únicamente cuando el problema se ha expresado en la esfera social, descartando una visión más amplia que permee de forma generalizada en cada uno de los contextos que se vinculan a las causas y que se reflejan en las consecuencias.

Como parte de las posibles soluciones, y en el ejercicio de generar mayor impacto en la prevención o mitigación de este fenómeno, es necesario entenderlo, no en su expresión última, sino en las causas estructurales que de su análisis resultan, tomando en consideración las etapas e implicaciones individuales en el contexto de cada caso.

En el caso del Desplazamiento Forzado Interno por violencia, la causa estructural, radica no solo en la violencia misma, sino en las causas económicas de esta. La violencia, en este sentido, es producto de transformaciones sociales derivadas de las complicaciones que se presentan en el intento por satisfacer necesidades económicas básicas, como lo son: vivienda, educación, salud y alimentación.

El incremento en los niveles de violencia, radica entonces en el incremento de la insuficiencia en las comunidades y regiones para generar condiciones económicas básicas, esto es, empleo e ingreso suficiente para que las familias satisfagan sus propias necesidades.

Esta problemática, adquiere relevancia y reconocimiento como detonador de la violencia, tomando en cuenta la pobreza y marginación como producto de condiciones económicas desfavorables e inestables, dentro de la propuesta sobre los factores de propensión a la violencia y la criminalidad en México, difundida por el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, en su estudio sobre la inseguridad (Herrera-Laso M. Luis, 2013).

Considerando las características del espacio que condiciona a las actividades productivas potenciales, así como las relaciones de producción que se derivan de esta dinámica, Rivas (2017) elabora un análisis histórico del vínculo entre el sistema espacial con el sistema económico y su proceso de expansión con la base teórica de la interpretación económica del espacio otorgada por autores como Topalov (1979), generando condiciones materiales heterogéneas, y por tanto, la subordinación de las condiciones sociales frente a la articulación económica local, esto es, una relación directa que posiciona al contexto económico como eje articulador de posibles condiciones de vulnerabilidad o riesgo social.

Dicha proposición es fundamentada por Rivas (2017), en donde esclarece las tendencias estructurales del sistema que impactan sobre el metabolismo social, económico, político e incluso ambiental para integrar una estructura básica para el análisis del sistema económico, considerando la dimensión espacial, en donde se enuncia:

*“...El sistema [económico] entendido como una totalidad histórica compleja, se caracteriza por un orden y una estructura de elementos materiales que organizan,*

*condicionan e impulsan ciertas tendencias dentro de una dinámica general a través del tiempo y el espacio.” (Rivas, 2017)*

Bajo este escenario, el deterioro de las condiciones económicas en su conjunto, desplazan a una parte de la población que no percibe ingresos suficientes o no tiene acceso a un nivel aceptable de estabilidad económica, de esta situación se desprende el objetivo fundamental de las políticas públicas y programas que de ellas derivan, pues a fin de mantener un orden social y garantizar acceso a bienes y servicios básicos para la población que no consigue hacerlo por su cuenta, en el marco de una deficiente dinámica económica local, el apoyo del aparato gubernamental es crucial.

En el pleno uso de las facultades que le son otorgadas al Estado, la interacción entre medidas que involucran a las finanzas públicas tanto su gasto como su ingreso, y la construcción de un marco normativo que determine sus límites y alcances, las autoridades buscan mitigar las necesidades del porcentaje de la sociedad más rezagado, sin embargo, carencias estructurales en ambos instrumentos públicos, permiten el aumento de esta cifra, traduciéndose en el fortalecimiento del crimen organizado o la inserción de estas personas en algún tipo de actividad ilícita (mercado informal) para conseguir recursos suficientes.

Con el deterioro de las condiciones laborales, por posibles causas vinculadas a la ineficiencia en la asignación del gasto público, que promuevan mayor inversión y calificación de la población en cualquier nivel, así como la ausencia de oportunidades al respecto, la reducción sistemática del ingreso se convierte en una realidad cada vez más generalizada.

Si las condiciones persisten, el surgimiento de una necesidad por encontrar nuevas fuentes de ingresos se vuelve una tendencia que aumenta las presiones sobre el mercado de trabajo. Si partimos de un escenario que ofrece una cantidad menor a la requerida de empleos, el mercado informal que implica actividades ilícitas ligadas en algunas ocasiones al tráfico de mercancías prohibidas, forman parte de una salida que si bien implica riesgo, ofrece mayores percepciones.

Cabe destacar en este punto, el arraigo cultural que se genera en torno a la acción sistemática por incidir en la delincuencia, ya que la población local tiende a generar una asimilación de

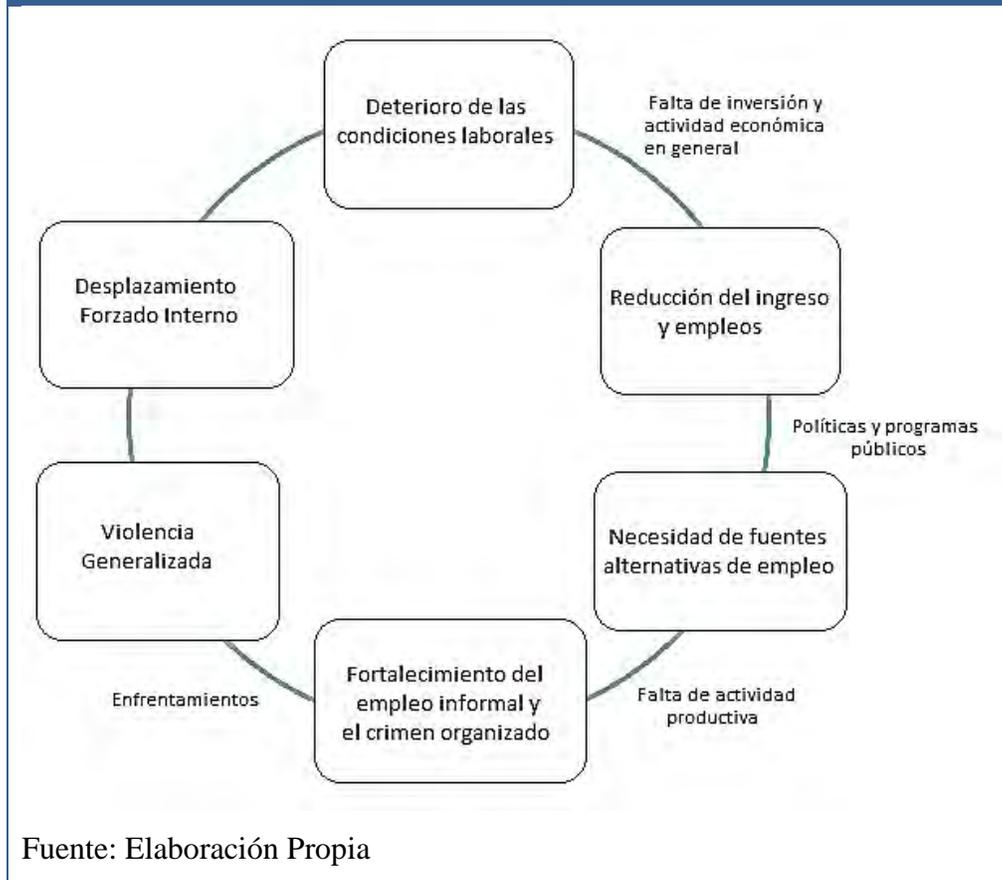
tal realidad, al punto de volverla parte de su dinámica económica de forma permanente, e incluso favorable.

Tal es el caso del fenómeno cultural que tiene su origen en el municipio de Badiraguato en Sinaloa, expandiéndose al norte del país y regiones en las que se presenta alta actividad ligada al tráfico de mercancías ilegales (Sonora, Durango, Tamaulipas y Chihuahua), en donde según señala la Secretaría de Seguridad Pública (2010), en su estudio “Jóvenes y Narco cultura”, se ha promovido una aceptación de características propias de actividades ilícitas.

Al existir un fortalecimiento del crimen, llega a ser inevitable la formación de estructuras jerarquizadas, que reparten ciertos territorios para controlar el ilícito, seguido de enfrentamientos no sólo entre las fuerzas públicas, sino en la búsqueda por la expansión de la región controlada, la lucha interna entre organizaciones.

Todo el proceso que concluye en redes delincuenciales fortalecidas, termina por generar situaciones de gran tensión social, poniendo en riesgo la integridad de la población involucrada directa o indirectamente y de quienes no forman parte de estas organizaciones, siendo esta violencia generalizada la que obliga a las personas a formar parte de los flujos del Desplazamiento Forzado Interno. (Véase Cuadro 1.4)

**Cuadro 1.4. El ciclo de la violencia y el DFI**



En el Cuadro 1.4, se aprecia el ciclo entre la violencia y el Desplazamiento Forzado Interno, que sintetiza esta problemática, partiendo del deterioro de las condiciones laborales, por falta de inversión y actividad económica en general, promoviendo la reducción del ingreso y empleos, siendo esta situación, la que motiva a las instituciones públicas a generar políticas y programas que brinden solución a las personas afectadas.

La necesidad de fuentes alternativas de empleo para generar ingresos, surge por la falta de actividad productiva local que permea tanto en la oferta como en la demanda en el mercado de consumo regional, constituyendo la principal causa que fortalece al empleo informal y el crimen organizado.

Los enfrentamientos que tienen lugar en las zonas en que las redes delincuenciales operan, generan un ambiente de violencia generalizada y conflictos armados, según las características

descritas en el primer apartado del presente capítulo, dando paso al Desplazamiento Forzado Interno.

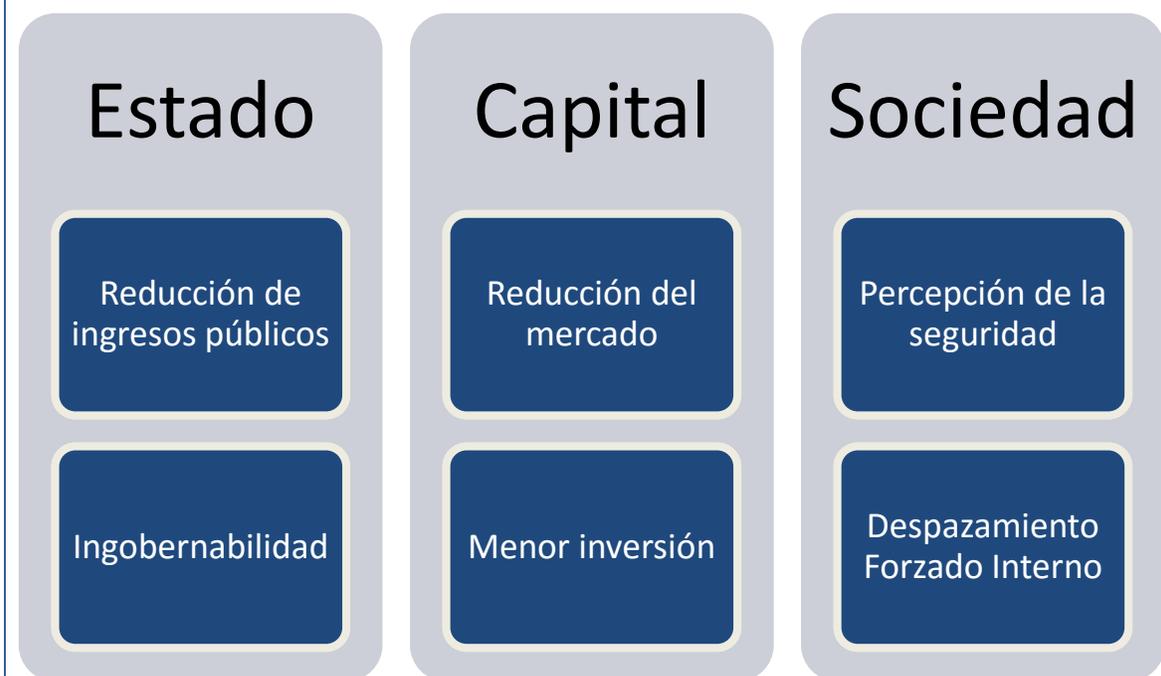
Además de la lógica que supone el análisis del Desplazamiento Forzado Interno, desde lo que resulta ser su causa económica, es importante identificar la forma en que cada uno de los agentes económicos participa como promotor del fenómeno, así como afectado del mismo.

De forma general, podemos identificar tres componentes (Cuadro 1.5), el Estado, la iniciativa privada o capital y la sociedad. El fortalecimiento del mercado informal, supone la reducción del pago de impuestos por medio de los ingresos no declarados, siendo está la mayor problemática que enfrentan los niveles de gobierno municipal, estatal y federal, pues en este contexto histórico:

*“...para el país en su conjunto, la actividad del sector informal impide la utilización más eficaz de los recursos y mejoras de la productividad. Como consecuencia, la economía funciona por debajo de su potencial, lo cual tienen repercusiones negativas en los índices de crecimiento económico.” (OIT, 1997)*

Como observamos en el Cuadro 1.5, se presentan los tres agentes involucrados en una economía, y que por lo tanto, en el proceso que genera o mitiga al Desplazamiento Forzado Interno, analizar a cada uno de ellos implica especificar los efectos negativos que el fenómeno imprime.

Cuadro 1.5. Agentes Involucrados

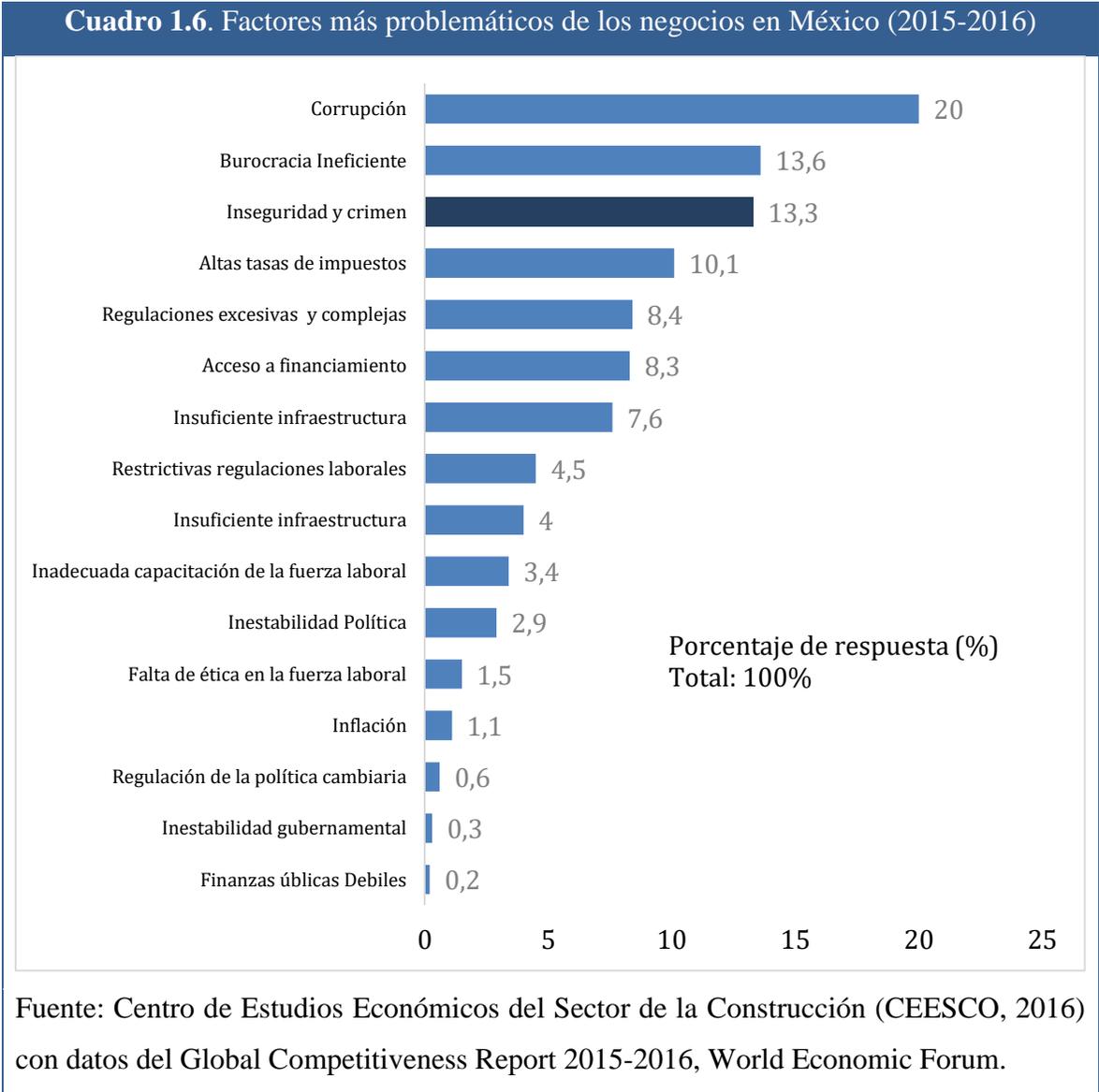


Fuente: Elaboración Propia

Durante el progreso del DFI, el Estado sufre de la disminución en la captación fiscal, que gradualmente se traduce en la reducción del monto destinado a ciertos programas y políticas que el gobierno crea a fin de mitigar problemáticas sociales de interés nacional, en este sentido las acciones emprendidas por los distintos niveles de gobierno, se vuelven insuficientes si lo reducimos a una correlación entre el gasto emitido y los resultados esperados, ya que el impacto es menor al esperado y el ciclo se vuelve irreversible de continuar con tal tendencia, al grado de frenar algunos servicios públicos necesarios para la gobernabilidad de las regiones (Véase capítulo 3).

Desde la perspectiva de las empresas, se tiene que, la persistencia de condiciones desfavorables en las zonas afectadas por la violencia generalizada, inhibe la inversión productiva de capitales que se interesen por características de la región, ya que la permanente sensación de amenaza por daños tiene un papel decisivo en estos términos.

Al respecto, el reporte global de competitividad 2015-2016 elaborado por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum) presenta a la “Inseguridad y el crimen” como la tercera causa que detiene o inhibe la inversión en el país.



Como se observa en el Cuadro 1.6, en México la inseguridad y crimen, entre los años 2015 y 2016 fueron el tercer factor más significativo para la generación de nuevos negocios. Como se ilustra, este factor fue rebasado únicamente por la percepción de la burocracia ineficiente y la corrupción a nivel nacional, de acuerdo a datos del World Economic Forum.

Por último, desde el enfoque social, el DFI, generado por la inseguridad promueve el deterioro en el nivel de vida de la población y la progresiva reducción del mercado interno tanto en oferta de bienes y servicios, como en la demanda de mano de obra, lo que termina por impactar sobre el poder adquisitivo de las familias y sus posibilidades en el consumo de satisfactores básicos, como la salud, educación, alimentación e incluso la vivienda en las zonas afectadas por el fenómeno.

## **II. Contexto histórico para el análisis del DFI en el siglo XXI**

Con la intención de esclarecer el contexto histórico bajo el que ha evolucionado el Desplazamiento Forzado Interno, así como los factores que lo han promovido, junto con la construcción teórica anteriormente expuesta; el presente capítulo, analiza la tendencia nacional e internacional del DFI y su interpretación, en el contexto de la dinámica económica de la globalización.

De acuerdo al Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (2012), en el escenario histórico actual, las condiciones geográficas, políticas y económicas en regiones específicas, han generado “nuevas” formas de violencia (u oficialmente reconocidas), dando lugar a una creciente necesidad por reconocer la importancia y profundidad de las complicaciones que este fenómeno genera dentro de las economías nacionales.

Primero, se indica la importancia en la diferencia fundamental entre Migración y Desplazamiento Forzado Interno para así justificarlo con un enfoque histórico, exponiendo algunos antecedentes importantes en la construcción del fenómeno conceptual de este tipo de migración interna, generando un análisis de la configuración temporal del panorama internacional respecto al DFI que actualmente se presenta, incorporando la descripción de la estructura que rige su transformación empírica y normativa; posteriormente, se caracteriza una periodización respecto al desplazamiento de la población en México.

Como elemento analítico a considerar, se describen las aportaciones más relevantes del caso colombiano, siendo uno de los países más afectados por el Desplazamiento Forzado Interno y que cuentan con un gran avance en la instrumentación legal, para actuar frente al fenómeno y los retos que implica.

### **1. Migración y desplazamiento forzado**

Brindar una explicación y evidencia certera respecto a los orígenes formales del sector desplazado de la población mundial a lo largo de la historia, puede ser impreciso y complicado, pues las movilizaciones en términos generales que han tenido lugar en la historia, no siempre han contado con una estructura o metodología para su monitoreo y

análisis, debido a que tal acción se consideraba como una consecuencia de enfrentamientos armados, o desastres naturales.

La caracterización entre el Desplazamiento Forzado Interno y Migración fueron formalmente reconocidos como fenómenos demográficos que permeaban sobre otras dimensiones de la dinámica nacional (el sistema político, económico, social o cultural) cuando, a partir de la Segunda Guerra Mundial surgió la necesidad, por crear organismos que vincularan las diferentes partes de la estructura internacional para imponer orden interno y externo, en cuanto a las relaciones que se creaban entre países, pues:

*“... en un sistema mundial abierto, y por ello mismo frágil en los planos económico, político y social, todos se dan cuenta de la necesidad de un relanzamiento cooperativo internacional...” (UNESCO, 1993:526).*

Comprender esta distinción, se relaciona con los sucesos históricos que así lo promovieron, pues en periodos posteriores al término de los conflictos armados que tuvieron lugar, fundamentalmente durante el siglo XX, el resarcimiento de los daños se posiciono como prioridad para la reconstrucción de los países afectados, a fin de forjar un camino, no solo para la recuperación social sino económica, con los convenios, acuerdos y tratados que dieron paso a la instauración de organismos especializados en lograr dichos objetivos.

En el marco de las consideraciones señaladas, elaborar un análisis histórico del Desplazamiento Forzado Interno se basa principalmente en la historia de la evolución de las perspectivas de las organizaciones internacionales, hasta llegar al reconocimiento de movilizaciones internas, partiendo de causas que pueden o no estar relacionadas con los mismos factores que caracterizan a las personas refugiadas.

Analizar la forma en que el ámbito internacional se ha ido transformado, partiendo de los sucesos históricos que determinaron el rumbo de las políticas públicas y económicas, para dar lugar a la realidad presente, resulta un instrumento de gran relevancia para los objetivos que la actual investigación se plantea, pues tras el análisis pertinente que ilustra el diagrama temporal de los hechos, se convierte en tarea fácil evidenciar aquellos elementos que han potencializado la actual tendencia respecto al Desplazamiento Forzado Interno,

principalmente por causas económicas que se ligan a la consecuente violencia generalizada y repetidas violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, establecer como una de las directrices fundamentales en la propuesta de un estudio formal y serio del fenómeno aquí enunciado, la historia que enmarca la paulatina degradación del entorno económico y social, encuentra su relevancia en el ejercicio de justificar la importancia de atender dicha problemática, así como contextualizar al lector respecto al carácter histórico del fenómeno estudiado.

El contexto que se desarrolla en el siguiente apartado, profundiza en la secuencia de los sucesos que respaldan el reconocimiento y posterior conceptualización del Desplazamiento Forzado Interno formal a nivel mundial, así como la justificación de la creación de instituciones que intervinieran en el resguardo de la población afectada.

## **2. El Desplazamiento forzado interno: Historia y contexto internacional**

Para el hombre, establecerse en alguna región que ofreciera resguardo y alimento, se convirtió en una necesidad central, pues inmerso en un ambiente natural, hostil y salvaje, este aspecto tuvo que ser solventado, sin embargo, con el progreso de la organización social y las instituciones que se crearon para la regulación de las sociedades que más tarde se convertirían en grandes *polis*, se alteró esta búsqueda natural por la seguridad.

Como el referente más arcaico, existe la prueba de migraciones comandadas por los primeros homínidos desde África, hacia Europa con los vestigios más antiguos del *Homo antecesor* como primer residente del continente, quien se cree, buscaba condiciones favorables para su subsistencia como desplazamiento natural de sus propias necesidades.

El periodo conocido como nomadismo, se transformaría en sedentarismo hasta el periodo neolítico, con la domesticación de especies animales y vegetales, que ayudarían a satisfacer sus necesidades en un solo lugar, a mayor escala. (Lacomba J., 2008)

Previo a la aparición de sociedades asentadas en medios urbanos, con mayor variedad y complejidad en la infraestructura de sus asentamientos y distribución de sus viviendas, se identificaba principalmente la necesidad por encontrar fuentes de recursos para su

sobrevivencia y reproducción, sin embargo, en la medida en que estas condiciones se cubrieron otros elementos comenzaron a tomar mayor importancia.

La tendencia por expandirse y gobernar cada vez más territorio en función de las condiciones históricas del hombre, volcó eventualmente en situaciones de violencia en forma de guerras y enfrentamientos que impedían la reproducción social y económica, razón por la cual, la base que regía este movimiento era en gran medida un acto deliberado de los órganos políticos sociales, esta lucha se trazó con la orientación dirigida por una mayor territorización esto es:

*“La territorización del espacio urbano marcará el desarrollo de la siguiente fase que caracteriza la movilidad humana: la existencia de fronteras o la fronterización del espacio a través de su delimitación.” (Lacomba J. 2008: p. 15)*

Lo anterior se traduce en escenarios de violencia promovidos por el hombre, que ponían en riesgo a los sectores más desprotegidos para dar paso a los intereses políticos o económicos de cierta minoría, ocasionando graves daños colaterales a poblaciones que contaban de por sí, con condiciones de gran vulnerabilidad.

Prueba de ello, se encuentra en los registros históricos más antiguos en cualquier civilización que describían situaciones en las que el traslado masivo o cuantitativamente importante de personas se presentaba, tal es el caso de las invasiones, conquistas o transferencias de poblaciones tanto en Oriente como Occidente.

El Desplazamiento Forzado Interno, más allá de pertenecer a un comportamiento natural del hombre, se convirtió en un proceso complejo conforme el desarrollo de la sociedad se presentaba. Para algunos historiadores, el momento en que sucedió uno de los flujos demográficos más importantes, fue a partir de las travesías transoceánicas que dieron paso al reconocimiento de la permanencia del hombre en la totalidad de los continentes de la Tierra.

La distribución de la población, se iría modelando de acuerdo a distintos factores, fundamentalmente las necesidades económicas del momento histórico, como ejemplo, existieron migraciones involuntarias inherentes al sistema: el esclavismo (OIM, 2016).

Por otro lado, durante el feudalismo, un momento crucial en la distribución de la población, tuvo lugar con el surgimiento de migraciones de carácter religioso, incluyendo tanto las Cruzadas como otras peregrinaciones religiosas multitudinarias, promovidas por el papado o en algunos casos, como órdenes militares; así como las ferias que fungirían en la Europa Occidental como vías de comercialización de mercancías y el vínculo entre culturas. (Garrido Rodríguez P., 2011)

Los actos de persecución y acoso de los que ha sido sujeta la población, se particularizan en función de regiones e intereses cambiantes. En la historia reciente desde principios del siglo pasado, el registro de los desplazados a causa de las dos principales guerras mundiales y conflictos particulares que de ellas derivaron, se incrementó en forma considerable, pues a pesar de no contar con cifras oficiales o estudios concretos, se hicieron cada vez más evidentes y necesarios los traslados masivos en zonas de alto riesgo.

La relevancia de este tema, además de la violencia por motivos directamente militares sobre la población vulnerable, fue el terror por el exterminio que azotaba a Europa en Alemania a partir de la dictadura nazi. Al término del enfrentamiento de alcance global, los desplazados resultantes alcanzaron la cifra de ocho millones, de los cuales seis millones provenían de Alemania. (ACNUR, 2000)

Se calcula que posteriormente, más de la mitad de las personas que se encontraban dispersas, regresaron a su lugar de origen para la reconstrucción sobre las ruinas que las hostilidades habían dejado, mientras que el remanente que se negaba a volver por miedo a sufrir de nuevo acoso y desprotección, encontraron refugio en campos especiales bajo la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, más conocida como la UNRRA que gestionaba cerca de 800 centros de reasentamiento, y que más tarde se instauraría como la ACNUR. (ACNUR, 2000)

Datos disponibles, estiman que Alemania y la URSS, desarraigaron, trasplantaron, expulsaron, deportaron y dispersaron a unos 30 millones de personas, cuatro años después de culminado el conflicto. Para mayo de 1945 había más de 40 millones de refugiados en Europa, sin techo (Bundy C., 2016).

Dicho exterminio, considerándolo como conflicto internacional a gran escala, produjo movimientos forzosos de personas al interior y desplazados en busca de lugares seguros y al margen del conflicto (espacios fuera de Europa como lo fue América del Sur y África) representando además en un hecho xenofóbico de índole étnica sin precedentes en la historia actual. (Lacomba J., 2008)

De acuerdo a la historia del desarrollo del reconocimiento formal del Desplazamiento Forzado Interno, como un hecho que demandaba la atención del Estado, con el término de la Segunda Guerra Mundial los Estados miembros de la ya conformada Organización de las Naciones Unidas, determinaron la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el 14 de diciembre de 1950, posteriormente se adopta la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que ya reconocía el deber internacional de la protección a la población vulnerable por los estragos que la guerra dejaba a su paso.

Los actos violentos que caracterizaron a la segunda mitad del siglo pasado, partiendo principalmente de la Guerra Fría entre el mundo de occidente y el de oriente, tuvieron gran influencia en la gradual tendencia al desplazamiento forzado, pues las constantes declaraciones intimidatorias de una economía contra la otra, así como la percepción latente de riesgo por el estallido de un nuevo conflicto internacional, fungieron como actos sugestivos para la población, la cual encontraba motivos para desplazarse en busca de resguardo.

Hasta este punto, parecía que el fenómeno se centraba en focos específicos como lo fue Europa durante los conflictos señalados en los años que siguieron al enfrentamiento, y Estados Unidos siendo participó de las hostilidades, sin embargo, con la aparición de otras formas de violencia, esta situación alcanzaría al resto de los continentes por razones ligadas a la presión económica, política e incluso étnica y religiosa.

De acuerdo a lo descrito en la revista Migraciones Forzadas (2008), la necesidad por reglamentar y definir las presiones internas que daban lugar a los desplazados que no cruzaban ninguna frontera internacional, se hizo presente, cuestión por la cual, el ex Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng tras su

nombramiento oficial en 1992, estableció el marco legal pertinente a través de los Principios Rectores en 1998; los cuales establecían los tres principales retos para su mitigación.

Estos principios integraron en primer término, establecer los alcances de los organismos internacionales como la ACNUR sobre el tema, salvaguardando la soberanía de cada país afectado por este fenómeno, en tanto que resulta un fenómeno interno. Segundo, establecer un concepto general y homogéneo para todas las naciones que permitiera garantizar normas internacionales compatibles, que promoviera el consenso. Tercero, promover internacionalmente la obligación de proteger y ayudar a los desplazados internos como parte de su responsabilidad soberana.

La aplicación de las recomendaciones que fueron difundidas a partir de la divulgación de estos Principios Rectores, e incluso la elaboración de los mismos, se vieron influidas por las posturas políticas de cada uno de los Estados miembros, pues es necesario recordar que la movilización de personas a pesar de ser forzada, representa una redistribución de la población y por tanto una reconfiguración de la actividad económica, dependiendo de la magnitud de las masas que se trasladan al interior de las fronteras nacionales, incorporando la variación en la asignación de recursos públicos en zonas de destino para estas personas.

La historia conocida del Desplazamiento Forzado Interno, comprendiéndolo en términos oficiales es corta y poco documentada, pues como ya se ha señalado, la instauración de los Principios Rectores es reciente en comparación con el reconocimiento de las necesidades de los refugiados, por lo que algunos hechos no pueden ser completamente respaldados.

En el contexto actual, los desplazamientos internos han desarrollado sus propias formas y causas. Nuevas formas de violencia y por tanto, nuevas causas concretas difieren de los conflictos bélicos que originaron de forma directa o indirecta el fenómeno. Ahora, las zonas de riesgo latente, se caracterizan por concentrar condiciones desfavorables que deterioran sistemáticamente el entorno y no permiten a la población continuar con su reproducción social y/o económica.

Las capacidades de la ACNUR, se han visto superadas por el problema observado internacionalmente respecto al problema del Desplazamiento Forzado Interno; no obstante

para ofrecer reconocimiento y apoyo a las movilizaciones internas, la ACNUR creó el enfoque de grupos temáticos (Cluster Approach).

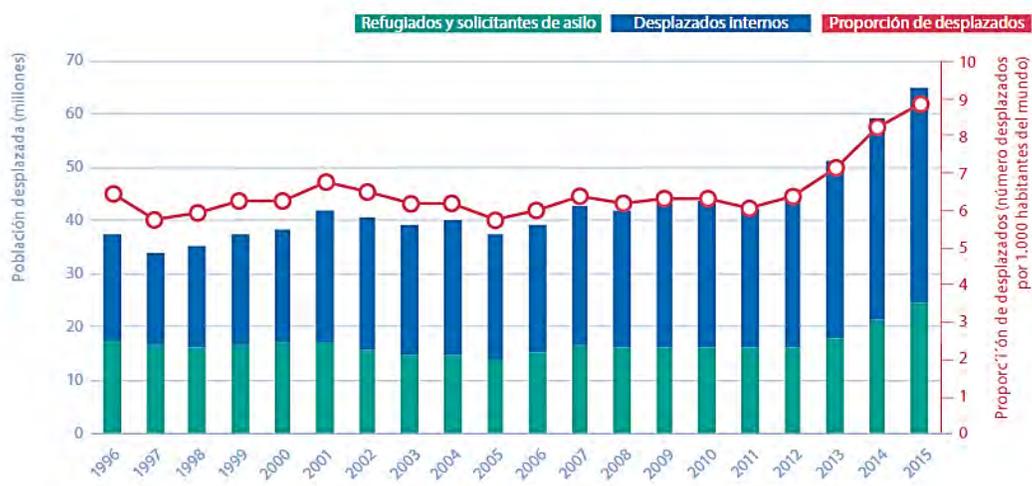
Con esta propuesta, se ha buscado trabajar con aquellas organizaciones no pertenecientes a la ONU, como lo son la Federación de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja, con la intención de configurar un frente para el apoyo en la mitigación de este fenómeno en distintas partes del mundo, sin que esto signifique una reducción de la responsabilidad de las distintas naciones por generar sus propios programas y normatividades para la misma labor desde su interior.

Las formas en que ha concluido este proceso, hasta llegar a las condiciones presentes, se ilustran a continuación considerando el respaldo histórico anterior, que otorga además un panorama de las causas que lo promueven. Para concluir el apartado, se agregan las aportaciones más relevantes del caso colombiano, en cuanto al instrumento normativo que le es concedido al Estado.

## **2.1. Desplazamiento Forzado Interno en el Mundo**

El Desplazamiento Forzado Interno, ha duplicado su relevancia en el panorama internacional durante las últimas décadas. De acuerdo a datos publicados por la ACNUR (2016) entre 1996 y 2015, la magnitud de la población desplazada ha incrementado en más de un 200%; posterior al año 2010, las cifras oficiales muestran un despegue en la tasa de crecimiento mundial de esta fracción de la población (véase Cuadro 2.1).

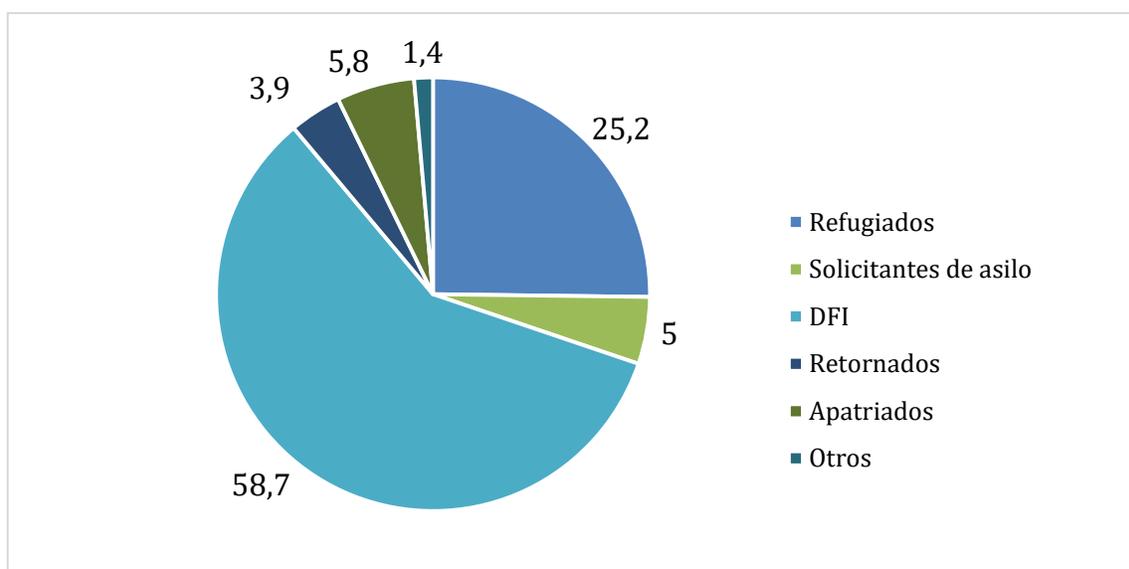
**Cuadro 2.1.** Tendencia del Desplazamiento global y proporción de desplazados  
(1996 – 2015)



Fuente: ACNUR, Tendencias Globales (2015)

Para 2015, del total de personas en situación de riesgo de caer en cualquier tipo de migración (61.91 millones en el mundo), el 58.7% ha sido desplazada dentro de su propio país, (Véase Cuadro 2.1), lo que equivale a hablar de cerca de 36 millones de personas (incluyendo mujeres, mujeres embarazadas, adultos mayores y niños) en condiciones de grave vulnerabilidad al ser despojados de la estabilidad que en algún momento su lugar de origen les otorgo, según el “Informe anual de ACNUR Tendencias Globales” se precisa que 24 personas son desplazadas bajo estos términos cada minuto.

**Cuadro 2.2** Distribución porcentual mundial, de las personas atendidas por la ACNUR (2015)



Fuente: ACNUR, Population Statistics 2015

Sobre la misma información que la ACNUR difunde, se reporta la distribución territorial de estas personas, resaltando a los 10 países con mayor incidencia en el Desplazamiento Forzado Interno, por causas generalmente relacionadas con violencia generalizada, violación a los derechos humanos y/o conflictos armados, en donde sobre salen países como Siria, Colombia, Iraq y Sudan, con una población desplazada superior a los 3 millones de personas, mientras que los casos específicos de Yemen, Siria e Iraq, se registra un incremento considerable dentro de los Nuevos Desplazados para 2015. (Véase Cuadro 2.3)

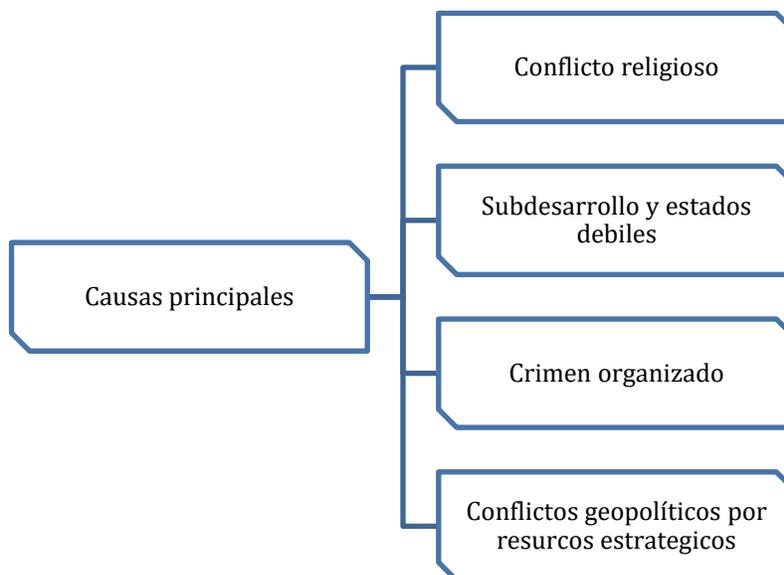
**Cuadro 2.3. Los 10 países con mayor Desplazamiento Forzado Interno en 2015**

<b>País</b>	<b>Total de Desplazados Forzados Internos (Por conflicto)</b>	<b>Nuevos desplazados (Por conflicto)</b>
Siria	6,600,000	1,300,000
Colombia	6,270,000	224,000
Iraq	3,290,000	1,114,000
Sudan	3,182,000	144,000
Yemen	2,509,000	2,175,000
Nigeria	2,096,000	737,000
Sudan del Sur	1,697,000	199,000
Ucrania	1,679,000	942,000
Rep. Del Congo	1,500,000	621,000
Pakistán	1,459,000	---

Fuente: ACNUR, Population Statistics 2015

Si analizamos los rasgos particulares de estos países, se aprecia que la incidencia hacia el Desplazamiento Forzado Interno, obedece a cuatro causas fundamentales; en primer lugar, se encuentran los conflictos de tipo religiosos, característicos de Medio Oriente; posteriormente, los conflictos armados desencadenados por características relacionadas con el subdesarrollo y su expresión en la ausencia de estados nacionales fuertes (ingobernabilidad) en países de África central; en tercer lugar, se posicionan los desplazamientos causados por el progreso del crimen organizado en países de ingresos medios (Colombia); y por último, los desplazamientos comandados por presiones geopolíticas militares (Ucrania). El Cuadro 2.4, presenta las características que promueven actualmente a nivel mundial el fenómeno.

**Cuadro 2.4. Causas internacionales del acenso del Desplazamiento Forzado Interno (2012-2015)**



Fuente: Elaboración propia

En el caso del Medio Oriente, agrupando Siria, Iraq, Yemen y Pakistán, las tensiones han encontrado su causa fundamental, a partir de diferencias sustanciales en la forma en que sus creencias religiosas se contraponen y trascienden al fundamento político de la región; por un lado, se encuentra el mayor porcentaje de la población musulmana con más de mil millones de creyentes llamada suníes, mientras que en una minoría de 170 millones de personas aproximadamente, se encuentran los chiíes.

La diferencia entre ambas formas de creencia, se basa principalmente en la legitimidad de sus autoridades, la formación de la ley islámica y la naturaleza de la salvación. Los conflictos de carácter histórico religioso entre ambos grupos, ha permeado en la estructura política de estos países, pues considerando su marco constitutivo bajo la Ley islámica, es de esperar que ambos grupos traten de imponer su idiosincrasia una sobre la otra. (Beverly J., 2013)

Esta situación es particularmente importante para el estado de violencia que impera en la región, dados los sucesos de enfrentamiento desde la Primavera Árabe en 2011, con la ola de protestas y exigencias en Siria contra su entonces presidente Chif, Bashar al-Assad, ya que dados los hechos posteriores a su captura y ejecución pública, las diferencias continuaron.

En años recientes, el gobierno en turno, junto con grupos extremistas como el Estado Islámico (conocido como ISIS) la rama de Al Qaeda en Siria, Jabhat al-Nusra, han encabezado violaciones graves contra la sociedad civil, violando además múltiples acuerdos entre ellos que imponían los límites y alcances de sus enfrentamientos, un ejemplo es la Convención sobre Armas Químicas en 2014.

Dentro de las situaciones críticas a resaltar respecto a la realidad trágica que en esta zona se vive, se encuentra el abuso del argumento religioso para violentar el orden de la sociedad, por medio del abuso sexual, verbal, moral y físico contra mujeres, así como el reclutamiento de niños en sus filas, de acuerdo a reportes de Human Rights Watch (2015).

El Desplazamiento Forzado Interno, bajo este escenario, se entiende como una acción de emergencia, que más allá de representar una situación que el sector público puede parar en el corto plazo, es una acción para resguardar miles de vidas, pero sobre todo, intentar rescatar generaciones marcadas por la guerra, pues niños menores a los 4 años, que nacieron en este entorno no conocen una forma distinta de vivir, sino es entre ruinas causadas por la amenaza permanente de ataques aéreos por parte, ya sea de fuerzas extremistas rebeldes, o la propia estrategia gubernamental para combatir la violencia, con actos igual de barbáricos.

En África central, el problema que prevalece, se fundamenta en la fragilidad en la autoridad que se le otorga al Estado en esta región por parte de la población, así como un sistema de seguridad ineficiente y constantes hambrunas, que promueven más hostilidades y creciente vulnerabilidad.

Otra causa que desata serios problemas en la seguridad interna de cada uno de los países involucrados, se basa en las diversas etnias que habitan las zonas de riesgo, al igual que los grupos religiosos que contraponen los intereses de otras minorías que generan conflictos violentos.

Considerando la emergencia en el desabastecimiento de recursos esenciales para la vida, el despojo de tierras y acceso a recursos naturales, también resulta ser una realidad que provoca la expulsión forzosa de la población, contemplando las condiciones insalubres de estas personas, siendo un continente que ha padecido grandes epidemias.

En Sudán, hasta 457,500 personas se vieron forzadas a abandonar sus hogares en la región de Darfur. Dos tercios de los Nuevos Desplazamientos, ocurrieron en Darfur del Norte y del Sur, según el Informe Global 2015, emitido por la IDMC.

En Sudán del Sur, se dice que cerca de 1 de cada 4 habitantes ha sido desplazado a causa de la inseguridad, con apenas 5 años de existencia, este país ya se encuentra como una de las prioridades a corto plazo para la ACNUR, por las cifras aceleradas que presenta en el tema del Desplazamiento Forzado Interno.

A pesar de los conflictos migratorios internos, Sudán del Sur acoge a más de 272.000 refugiados, principalmente de Sudán (251.000), y en menor medida de la República Democrática del Congo (14.799) según datos de la ACNUR (julio, 2016).

En el caso de la República Democrática del Congo, los principales grupos armados que ahí operan son, las Fuerzas Armadas de la RDC, FARDC, los genocidas ruandeses, y las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR), quienes se presumen responsables de los mayores actos de violencia sobre la sociedad civil, impidiendo la llegada de ayuda humanitaria por parte de organizaciones que atienden a las víctimas (Holmes J., 2010).

Por otro lado, Colombia es un caso característico del desplazamiento promovido por el progreso del crimen organizado, presentando cifras mayores que en regiones catalogadas como zonas de guerra con elevado riesgo de enfrentamientos armados.

Las condiciones que definen esta tendencia, al igual que en otras regiones, es la violencia generalizada y la amenaza latente de masacres, homicidios selectivos, o actos violentos “aleccionadores”. Una de las grandes peculiaridades del fenómeno en el país, es la imposibilidad de la movilidad demográfica, adoptada como estrategia de las Fuerzas que ahí operan, pues se emiten “órdenes de desalojo” así como “órdenes de permanencia”, en donde

las imágenes de pueblos fantasmas y el repoblamiento de localidades desoladas son los dos extremos de la dinámica en la movilidad poblacional. (González Gil A., 2015)

Según el documento “Todo queda atrás, Desplazamiento Interno en Colombia”, elaborado por Amnistía Internacional (2009), los actores involucrados en el conflicto interno son:

- Fuerzas Armadas: Con graves reportes por más de 40 años sobre violaciones a los derechos humanos, y ejecuciones extrajudiciales.
- Grupos Paramilitares: reconocidos como “autodefensas” se constituyeron bajo la Ley colombiana, como auxiliares en acciones de contrainsurgencia, sin embargo, han sido señalados como responsables de múltiples abusos.
- Grupos Guerrilleros: Estas organizaciones fundamentalmente rurales, tienen sus inicios en 1950, encabezados por e las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el grupo más pequeño Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Por otra parte, el caso de Ucrania es representativo de la causa de desplazamiento por conflictos geopolíticos por recursos estratégicos, de acuerdo a la tendencia en años previos, presentó un escalonamiento como uno de los países con mayor Desplazamiento Forzado Interno.

Benavides Munera L. (2015) presenta un análisis multidimensional sobre las causas económicas y geopolíticas del conflicto en Ucrania durante los últimos años, resalta su papel como “pivote geográfico” en términos económicos, de poder y disuasión, entre la Unión Europea y Estados Unidos, frente a Rusia, al ser paso entre Europa y Asia.

En términos económicos, para Rusia, Ucrania representa un punto crucial, debido a que cerca del 50% de los ingresos fiscales rusos provienen de la exportación de petróleo y gas, mientras que estos recursos representan el 70% de las exportaciones totales. El destino de los energéticos, se dirige en un 50% al mercado europeo, siendo Ucrania una ruta obligada para su traslado. En este sentido, el control político que el abastecimiento de gas sobre Europa representa, resulta vital para la influencia política de Rusia.

Este hecho trajo como consecuencia, conflictos sociales internos, sobre una sociedad que ya presentaba una fragmentación en su identidad nacional desde su emancipación en 1991, y las

tensiones en la península de Crimea, en tanto permanecían fuerzas que se negaban a la independencia.

El evento que promovió la violencia en este país, tuvo lugar el 30 de marzo del 2012, fecha en que se firmó un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Ucrania, en donde se pactó la ratificación del mismo, con la condición de resolver el deterioro de la democracia, así como el encarcelamiento de Yulia Timoshenko y Yuri Lutsenko, sin embargo, el 21 de noviembre de 2013, un decreto del Gobierno de Ucrania al mando de Víktor Yúschenko suspendió los preparativos para la firma del acuerdo de asociación, desencadenando una ola de violencia y descontento de la sociedad. (Cordone J. 2014)

En su informe del conflicto, la Asamblea Nacional de Nicaragua (2014), elabora una relatoría sobre los hechos que se han desarrollado a nivel institucional dentro del país, así como los conflictos entre la sociedad y el caso de la adhesión de la península de Crimea a Rusia.

Dentro de los actores que encabezaron los conflictos y sistemáticas violaciones a los derechos humanos de los ucranianos se encuentran las autodenominadas “Repúblicas Populares” de Donetsk y Luhansk, grupos respaldados por Rusia.

Considerando el incremento del Desplazamiento Forzado Interno en las regiones mencionadas, se puede decir que el fenómeno migratorio es generado por el deterioro regional, a partir de las cuatro causas que promueven esta tendencia caracterizada por el complejo trasfondo político y económico, que eventualmente se materializa en conflictos armados y el deterioro sistemático de las condiciones de violencia generalizada en cada uno de ellos.

La diferencia cualitativa entre el desplazamiento interno provocado por la guerra y el promovido por condiciones de violencia generalizada, constituye distintas formas de intervención por parte de las autoridades locales y la comunidad internacional para su control y mitigación, pues si bien ambos escenarios someten a la población a condiciones de incertidumbre y peligro, la solución se vinculan con la efectividad de la estrategia y dinámica de los grupos armados en la pertinencia de las acciones gubernamentales.

Si analizamos el volumen de desplazados, frente a la cantidad de personas que de un año a otro se incorporan a esta tendencia migratoria interna, el caso de Siria y Ucrania, sobresalen como regiones que promueven el desplazamiento masivo y repentino ante la ocupación militar y enfrentamientos, mientras que en el caso de Colombia, por otra parte, la degradación del entorno en la convivencia social a lo largo de los años, atraviesa por un progreso sostenido de los enfrentamientos internos a menores tasas de crecimiento anual de nuevos desplazados.

Ante esta situación, es claro que las necesidades de un tipo de desplazamiento a otro cambia, pues la creciente vulnerabilidad de la población que se encuentra en regiones afectadas por la guerra, requiere de intervención internacional en materia financiera, militar y de asistencia, en tanto que esta supera las capacidades internas de las autoridades para hacer frente a los conflictos, mientras que el ascenso gradual de la violencia generalizada, exige métodos de intervención menos radicales, en donde mitigar y revertir la tendencia es posible, mediante acciones estratégicas de asignación de recursos financieros y desarrollo de políticas públicas y normatividad adecuada.

En este punto, cabe resaltar que el conflicto social en estas naciones, no sólo tiene efectos adversos sobre la población, pues sus afectaciones ocasionan consecuencias económicas profundas, generadas a partir del desaprovechamiento de la infraestructura económica, ya que las inversiones previas al estado de violencia, quedan imposibilitadas de ser aprovechadas para sus fines económicos originales, expresándose en regiones abandonadas o dañadas.

El alcance de las pérdidas económicas y sociales tiende a ser mayor que el reportado en un inicio, convirtiéndose en uno de los obstáculos más importantes para la población, pues la restitución de las condiciones propicias para la recuperación, se traducen en dificultades para la reproducción económica local a largo plazo. Por lo cual, resulta una obligación del gobierno generar esfuerzos en la planeación de su política pública en materia de Desplazamiento Forzado Interno y Refugiados, así como el ejercicio eficiente del gasto público en actividades que mitiguen el progreso de este fenómeno dentro de sus fronteras nacionales.

## **2.2. El caso colombiano**

El caso de Desplazamiento Forzado Interno con mayor impacto en la elaboración de contenidos en materia de investigación, evaluación y emisión de un marco normativo efectivo, se encuentra en Colombia, pues durante las últimas décadas este fenómeno ha alcanzado cifras tan altas, que autoridades y organismos nacionales e internacionales buscaron dar solución inmediata a la problemática.

Con las investigaciones del fenómeno ya elaboradas, y la historia que caracteriza a este país como un territorio que gestó durante décadas las condiciones necesarias para ser una de las regiones con mayor cantidad de desplazados, a continuación se elabora un recorrido de los aspectos generales de las acciones del sector público en materia de desplazamientos internos, para esclarecer las directrices de un plan que dé solución a este fenómeno.

En su reporte, Muños J. (2014), elabora un recorrido del progreso en materia legislativa en Colombia respecto al Desplazamiento Forzado Interno, presentando como primer antecedente directo, el reconocimiento oficial del fenómeno el 9 de septiembre de 1994, como fundamento para su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-1998), que incluía la creación de una campaña que atendiera las necesidades de emergencia de los desplazados recientes y la promoción y financiamiento de proyectos productivos, para la generación de empleo y atención a sus necesidades básicas.

Un año más tarde, en 1995 se expidió el documento Conpes 2804, el cual contempló acciones enfocadas en la prevención, asistencia, consolidación y estabilización socioeconómica, a fin de frenar el fenómeno; se anexa el antecedente de la creación del Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia siendo en 1997 el año de su instauración.

Para 1997 con el documento Conpes 2924 se coordina una política pública de protección llamada el Contrato Social Rural, que actualizó el trabajo anteriormente realizado en los mismos ejes, y la creación de un fondo con aportaciones internacionales para la promoción de los derechos de los desplazados, en ese mismo año, con el decreto 1165 se crea el cargo de consejero presidencial para la Consejería Presidencial, en atención a los desplazados con

la coordinación de programas y el Sistema Nacional de Información, esto, surge como parte del fortalecimiento interno en la creación de organismos que contaran con cierta capacidad de autonomía, en la evaluación de las condiciones de la población desplazada, y por lo tanto, de las decisiones que tendrían que tomarse en beneficio de estas personas.

Para 1999 se emite el Conpes 3057, contando con el auxilio del Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores, se buscó la incorporación de los mismos, así como la reorganización de las responsabilidades del Estado en el tema, implantando instrumentos en la organización de información para el monitoreo del fenómeno.

En este documento, resaltan aspectos fundamentales que señalan la necesidad de la creación de un sistema de seguimiento y evaluación, en la búsqueda de una mejor definición de responsabilidades institucionales para la incorporación de organismos no gubernamentales y agencias internacionales en la distribución de funciones. Los resultados positivos obtenidos, a partir de las estrategias de asistencia de los afectados, se basó en el retorno voluntario, acompañado de una consolidación social y económica de las condiciones.

Para 2001, en la revisión de las actividades al respecto con el Conpes 3115, se elabora una distribución presupuestaria en políticas y programas que se concentran primordialmente, en la búsqueda de soluciones integrales como vivienda rural y urbana, crédito para proyectos productivos, empleo de emergencia, subsidios para la salud y educación, titulación y distribución de tierras, capacitación, atención psicológica y protección.

En la versión presentada para el 2005 (Conpes 3400), sobresale la concentración en el apoyo a los desplazados internos, partiendo del auto sostenimiento y la superación de su estado como desplazados, seguido de la evaluación de lo contenido en los documentos anteriores, ponderando la importancia que representa para el Estado la optimización de sus recursos enfocándolos en asistir a otros afectados, otorgando a quienes ya han sido beneficiados con estos programas, oportunidades para su recuperación económica integral.

El decreto 250 durante este año, desarrolla el Plan Nacional de Atención integral a la Población Desplazada (PNAIPD), con un enfoque diferencial, a partir de la atención a la población desplazada más vulnerables (niños, mujeres embarazadas, minusválidos,

indígenas, etc.), así como el enfoque territorial que toma en consideración la diversidad socio cultural, el enfoque humanitario y de derecho en defensa de los derechos de estas personas, finalizando con el enfoque restitutivo, entendido como la reparación de las condiciones económicas de los desplazados.

Para 2007, se emite la Ley 1151, que además de insistir en la atención integral de los desplazados en función del compromiso por garantizar su bienestar en cualquier etapa, se observa la asistencia en la estabilización socioeconómica de los afectados, en la elaboración de programas contra la pobreza.

En la Ley 1450, para 2011, se exponen los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014) “Prosperidad para Todos”, destacando el objetivo por consolidar el progreso social, partiendo de un mejor dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población, según la República de Colombia, 2011.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011, como fundamento del conjunto de decisiones construidas en el marco normativo del Desplazamiento Forzado Interno, atiende en todas sus dimensiones a los afectados:

*“...la Ley sienta las bases para la implementación de la política pública para la atención y reparación integral, bajo los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad...” (República de Colombia, 2011:3)*

En materia de restitución de tierras, se incorpora la responsabilidad del Estado para la devolución del predio cuando éste fue despojado o abandonado por causa del conflicto armado, mejorando sus condiciones socioeconómicas para una vida más digna. Para 2013, esta Ley fue actualizada y complementada con restituciones de acuerdo a las necesidades de las víctimas.

Las innovaciones en materia normativa, respecto al Desplazamiento Forzado Interno que se han desarrollado en Colombia desde 1994, contemplan cinco puntos centrales:

- La incorporación activa de las organizaciones de la sociedad civil, dentro de las tres etapas del proceso de desplazamiento (prevención, desplazamiento y regreso);
- Segundo, la colaboración de los distintos niveles de gobierno en la mitigación del fenómeno;
- La generación de estructura productiva para prevenir la vulnerabilidad socioeconómica que desencadena presiones sobre el desplazamiento;
- Actuar de manera directa durante el proceso de regreso, mediante una estrategia de generación de empleos de emergencia para prevenir la violencia;
- Asistir de forma integral a los desplazados, a partir de su atención médica y psicológica.

Para el caso de la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil, se redistribuyen las funciones, a fin de atender cada una de las etapas del desplazamiento y las necesidades de los desplazados y se crea un fondo de financiamiento con participación gubernamental e internacional. En segundo lugar, respecto a la colaboración de los distintos niveles de gobierno, se busca asegurar la efectividad y cobertura de las Políticas y Programas a nivel nacional mediante una ejecución encabezada por los niveles de gobierno local.

En cuanto a la generación de estructura productiva, a fin de frenar la violencia o la incidencia delictiva y con ello las condiciones de vulnerabilidad económica, se promueve la creación de empleos y fuentes de ingresos previo a posibles escenarios de violencia o riesgo de abandono, como acciones que ayudan a la población a enfrentar su condición vulnerable ante el Desplazamiento Forzado Interno.

En cuanto a las acciones frontales en la etapa de regreso, se busca el restablecimiento de la infraestructura económica local, promoviendo el dinamismo del comercio y actividad productiva regional con la creación de empleos de emergencia para prevenir la violencia.

Por último, en la asistencia integral física y psicológica de los desplazados, considerada como parte de la reconstrucción de su dignidad humana, se busca la atención de las víctimas, evitando daños a largo plazo que impidan a la persona una reintegración efectiva y total, con la atención médica oportuna.

Finalmente, si evaluamos la transformación en el marco de la protección a la población desplazada en Colombia, la creación de Leyes, acuerdos, políticas y programas públicos se ha apegado a la recuperación, seguimiento y auto sostenimiento de los afectados, tomando en cuenta la importancia que representa para esta estrategia la restitución de los recursos a partir de la restitución de las condiciones económicas en zonas afectadas por la violencia generalizada.

Por otra parte, la inclusión de una visión que coordinara las responsabilidades de las instituciones internas e incorporará las acciones de la sociedad civil en favor de los desplazados, así como de los recursos y asistencia del exterior, promovió la creación de mejores iniciativas con mayor alcance en la atención a las personas víctimas de despojo y sus necesidades, no sólo básicas, sino integrales, considerando la salud física y mental, como parte de la dignidad humana que habría de ser resuelta.

Las acciones preventivas, comprenden las condiciones económicas deficientes que dan paso al fortalecimiento de la delincuencia y violencia generalizada en distintas regiones del país, por lo que generar proyectos para otorgar a jóvenes ingresos suficientes e infraestructura económica que promueva la producción local, se considera como parte de la estrategia más efectiva que previene que miles de personas caigan en el Desplazamiento Forzado Interno.

### **3. Desplazamientos de la población en México**

En México, se han observado distintas causas del Desplazamiento Forzado Interno de la población, durante las etapas de su desarrollo. Se puede observar, por ejemplo, cuatro grandes causas que corresponden al periodo de la colonia, la Revolución Mexicana, el desarrollo industrial del mercado interno entre 1930 a 1970, y la incursión del modelo neoliberal en las últimas décadas.

Durante la colonia, la causa principal del desplazamiento, radicaba en el conflicto racial y religioso, el cual segregó poblaciones indígenas a regiones lejanas del desarrollo de las ciudades españolas.

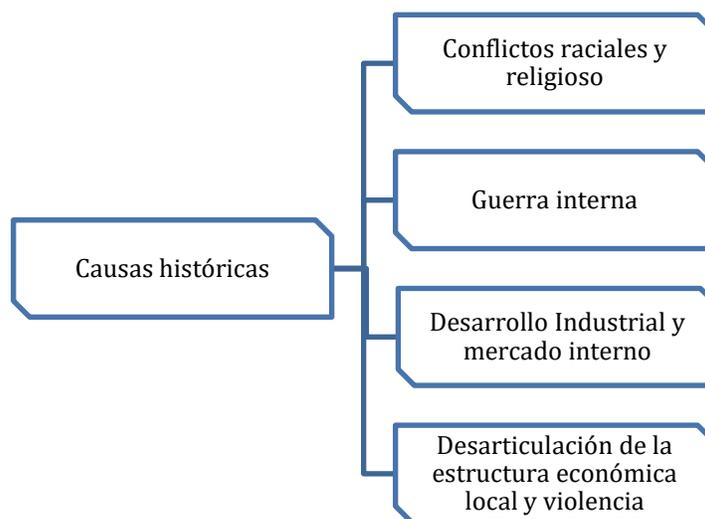
Durante la Revolución Mexicana, los desplazamientos, se vieron marcados por la guerra interna y la violencia entre grupos armados, desencadenado por la necesidad de la

construcción de un estado nacional, en el marco de una distribución desigual de la tierra y una administración centrada en la inversión extranjera, características del periodo porfirista (1876-1911).

Entre 1940 y 1970, se observa un desplazamiento conducido desde el desarrollo industrial y urbano del país, en donde predomina el movimiento campo-ciudad, en la búsqueda por mejores condiciones de vida, en los principales centros económicos del país.

Con el agotamiento del modelo de desarrollo hacia dentro en la década de los ochenta, la reconfiguración de la industria interna, ante la liberalización económica, el desplazamiento de la población se orientó en función del deterioro de las condiciones laborales y salariales a nivel nacional, dada la creciente desarticulación de la estructura económica local y regional.

**Cuadro 2.5.** Causas históricas del desplazamiento de la población en México



Fuente: Elaboración propia

El Cuadro 2.5, presenta una aproximación a la síntesis de las causas fundamentales, que han generado importantes desplazamientos de la población en México. A continuación, se presenta una explicación más detallada respecto al contexto en el que se han presentado los movimientos demográficos que han configurado la distribución poblacional actual.

### 3.1 La colonia y los conflictos raciales y religiosos

Durante la colonia, las instituciones y mandatos decretados como marco normativo, se caracterizaban por la represión e intolerancia contra las poblaciones indígenas que aún permanecían en el territorio, situación que se veía afianzada con el despojo de tierras y recursos en favor de la conformación del virreinato.

La forma de organización territorial durante este periodo, se instauró con el fin de garantizar la extracción controlada y eficiente de los recursos naturales de la región encaminada bajo las prioridades de la España continental, y no necesariamente en función de las necesidades para el progreso de los habitantes de la Nueva España.

En este contexto, la violencia y opresión de las comunidades indígenas, y la subordinación de sus creencias religiosas se volvieron instrumentos necesarios para cubrir los intereses del gobierno monárquico sobre la gran extensión del territorio, por medio de la conquista militar y espiritual que se llevaría a cabo.

Según Barabas A. (2002) el despojo de tierras y libertades contra las civilizaciones nativas, se potencializó tras el descenso en un 90% aproximadamente que esta población sufrió, como resultado de actos propios de la conquista y epidemias traídas del continente europeo, siendo la expropiación territorial directa o el peonaje por deuda, las prácticas más comunes de la presión contra esta población.

Como forma estratégica de control, con la Ley de Congregación, que contemplaba:

*“... la relocalización de los pueblos, para facilitar la evangelización y reforzar el control económico y político. De allí que los conflictos entre los indios y las autoridades civiles, judiciales y eclesiásticas, muchas veces apoyadas por la milicia, estuvieron profundamente ligados a la expropiación territorial y a los traslados compulsivos...” (Barabas A, 2002:101)*

El arraigo cultural y religioso que los indios sostenían con las tierras que decidían poblar, era conocido por los conquistadores de la época, situación que terminaría por ser uno de los obstáculos que enfrentaría el gobierno colonial, ante la intención de explotar las tierras

fértiles en las que estas sociedades se asentaban, pues destacan las actividades mineras y agrícolas que ahí tenían lugar.

El desplazamiento generado a partir de la violencia por el control de recursos naturales, que tuvo como estandarte a la evangelización y la segmentación racial que aconteció durante la colonia entre nativos y españoles, se resume en las masacres registradas en esta etapa.

### **3.2 Revolución Mexicana y guerra interna**

La Revolución Mexicana, siendo un conflicto armado interno tuvo causas políticas, económicas y sociales, como producto de un gobierno autoritario y no representativo de las necesidades de la mayor parte de la población, para concentrar su administración en los intereses de los agentes económicos que contaban con la mayor concentración de las riquezas.

Dentro de las causas económicas principales, se puede observar la desigualdad en la distribución de las tierras y un sistema económico encaminado desde fuera, basado en la organización de la inversión extranjera.

Por otra parte, entre las principales causas sociales, la ausencia de leyes laborales socialmente aceptables, que permitieran una reproducción adecuada de la fuerza de trabajo, y un estricto control salarial, polarizaron la convivencia al interior de la sociedad.

Estas causas, fortalecieron la inconformidad de una sociedad mexicana altamente fragmentada, en donde cada vez más personas que pertenecían al grueso de la población económicamente desprotegida, tendió al movimiento social armado y a incorporarse a las filas de una guerra interna por la configuración de un nuevo gobierno con enfoque social.

La Revolución contra el mandato de Porfirio Díaz y su rígido sistema de precarización social a cambio de prosperidad económica, resultaría en un descontento generalizado en el país, dividido por líderes emblemáticos. La disputa por el territorio del conflicto revolucionario de 1910, contó con la presencia de grupos armados durante todo el periodo, dentro de los que destacan los movimientos dirigidos por Emiliano Zapata y Pascual Orozco, y Venustiano

Carranza y Francisco Villa, promovieron traslados de cientos de personas hacia puntos estratégicos del país, a fin de llevar a cabo su levantamiento.

A pesar de la ausencia de cifras oficiales, se puede mencionar que la cantidad de personas desplazadas como efecto colateral de las hostilidades internas durante la revolución, llevo al poblamiento de lugares que anteriormente se encontraban desposeídos; lo que sin duda representa un antecedente directo de la reconfiguración demográfica del país tras los enfrentamientos.

### **3.3 Desarrollo Industrial, mercado interno y desplazamiento campo-ciudad**

Entre 1940 y 1970, se observa en México un doble proceso de desarrollo industrial y urbano, que impulsó el incremento en la densidad demográfica de los principales centros urbanos, los cuales concentraron grandes inversiones en infraestructura, actividad económica, y en general mejores condiciones de vida para la población.

Durante estas décadas la dinámica demográfica del país, se transformó de una composición predominantemente rural, en una predominantemente urbana, con altas tasas de crecimiento económico asistido del modelo de sustitución de importaciones; en donde el Estado siempre contó con un papel central en el impulso del progreso de las industrias nacionales y el ingreso de las familias.

Según Katz I., Leycegui B, Fernandez R. (2000), el desarrollo económico nacional, engendro un desarrollo regional centrado en la dinámica de las megalópolis, donde se concentraron las principales industrias y servicios públicos; con lo que un desarrollo concentrado, llevo a la configuración de una realidad nacional altamente polarizada, en donde de manera creciente los centros urbanos se posicionaron como polos de atracción demográfica.

Durante estas décadas, el incremento en la inversión pública para infraestructura económica necesaria, como recurso estratégico que buscaba promover el auge de la industria interna, también formó parte de los instrumentos que ayudarían a la configuración demográfica concentrada y creciente en dichos puntos urbanos. (Aguilar Martínez S., 2001)

El desplazamiento de la población durante este periodo, a diferencia de los grandes movimientos migratorios anteriores, fue ocasionado por las nuevas posibilidades económicas que ofrecían un entorno económico pujante, y no debido necesariamente a un conflicto caracterizado por la violencia.

### **3.4 Desarticulación de la estructura económica y globalización**

La crisis de 1982, acabó por afianzar la necesidad de un nuevo modelo económico (NME) orientado hacia el exterior. El proceso de apertura unilateral se completó con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 y un poco más tarde, en 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el conjunto de determinaciones y reformas estructurales que tuvieron lugar en este periodo, buscaban la incorporación de la economía mexicana en un contexto de globalización. (Guillen Romo H. 2013)

En su momento, la firma del TLCAN generó gran debate entre las posiciones a favor y en contra, ya que México entraría en esta dinámica con desventajas en distintas actividades productivas, potenciándose con la acelerada velocidad de la libre importación de productos.

En materia de inversión extranjera, los requerimientos hacia el capital entrante de Estados Unidos exentarían puntos clave como la asociación con mexicanos, transferencia de tecnología, canalización al ámbito productivo, utilización de insumos nacionales, etc. (López Paníguá R. 2004)

Tales condiciones, marcarían un preámbulo para la desarticulación de la industria interna, dando paso a los capitales extranjeros en el escenario antes descrito, así como el deterioro de las zonas urbanas, esto es, el surgimiento del fenómeno de la pobreza urbana, que implicó gentrificación y polarización en puntos clave, y posteriormente el desplazamiento de las clases marginadas de la población, como fue el caso de la ciudad de México, según Olivera P. (2014):

*“...en la ciudad de México [por las políticas neoliberales implementadas] se materializó la articulación de instituciones públicas y privadas locales con grupos financieros del país y del exterior a través de la “Reforma de Estado”*

*y la “Reforma urbana”, haciendo de la ciudad un espacio atractivo para el capital global. Se aceleró la especialización de la ciudad en servicios productivos, circulando libremente los capitales hacia el sector financiero e inmobiliario, lo cual repercutió en la progresiva polarización social y en la privatización de espacios centrales a través de procesos asociados a la gentrificación con el desplazamiento de las clases más bajas.” (Olivera P. 2014:151)*

A nivel nacional, la inserción del país en la estructura productiva mundial, no sería fácil, pues las exigencias que el mercado internacional demandaba, eran diferentes a las que la industria cumplía al interior, con el modelo de protección anterior, pues se buscaba una mejor calidad sin descuidar los costos de producción, lo que supuso un reto que aceptarían las filiales maquiladoras.

Este eje de industrialización, se concentró al norte del país, trayendo consigo desequilibrios regionales excluyendo a la franja sur del país. La forma en que la industria maquiladora operaba se basaba en la ausencia de organizaciones sindicales efectivas, con eslabonamientos productivos prácticamente nulos, en donde la fuerza de trabajo se componía mayoritariamente por mujeres. (Guillen Romo H. 2013)

Ciudad Juárez, es uno de los casos emblemáticos de la frontera norte que durante este proceso, vivieron un gran cambio a causa de los desplazamientos que se concentraba a este punto, pues:

*“... la migración interna se debió a las disparidades en el desarrollo regional, lo cual condujo a una urbanización de la región norte. Siguiendo este patrón migratorio y siendo Ciudad Juárez uno de los centros con mayor concentración de maquiladoras (y de oportunidades de empleo), no es de sorprender sus altos índices de atracción migratoria.” (Aldana P., 2008:106)*

Esta situación se reprodujo a lo largo del territorio construido por la industria maquiladora en la frontera norte, que cuenta con límites geopolíticos determinados por los dos polos

extremos de la línea fronteriza, desde Tijuana en Baja California, hasta Matamoros en Tamaulipas.

El escenario que la modernidad ilustraba, represento para esta región la presencia de factores que refieren a una relación-expulsión por compartir frontera con Estados Unidos, así como la permanente desigualdad, definiendo la dinámica económica como un modelo subordinado y definido por la incertidumbre, la contingencia y el riesgo, lo que produjo condiciones de alta inestabilidad. (Mendez y Burrieta, 2010)

El sistema económico y político implementado con la apertura del país, trazo la nueva organización regional que implicó nuevos retos, pues la situación que se derivó a partir de la vulnerabilidad en la franja fronteriza, potencio una situación de violencia generalizada hasta la actualidad.

Las presiones en las condiciones económicas se debieron, a la conversión del país en una plataforma exportadora que se concentraba en producir manufacturas, cuya ventaja se encontraba en la competitividad a partir de los bajos costos salariales, abundantes recursos naturales y materias primas baratas, impactando en el deterioro de las condiciones económicas de la población, lo que terminó por promover altos niveles de violencia y Desplazamiento Forzado Interno (Véase Cuadro 1.4).

Dichas determinaciones, colocaron a México durante los ochenta en una situación grave, caracterizada por efectos negativos sobre la balanza de pagos, la tasa de inversión productiva, los empleos y los salarios, traduciéndose en una profunda crisis. Otros efectos fueron:

*“... la aparición de mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y una mayor concentración de la riqueza, con el concomitante incremento de los niveles de pobreza de los sectores mayoritarios de la población.” (Solís González J. 2013:11)*

El deterioro en las condiciones económicas de la población, dadas las políticas de liberalización del mercado implementadas, como lo indica en su estudio García-Bedoy, H. (1992), al igual que las reiteradas crisis a finales del siglo pasado en el país, se vieron acompañadas por un severo desgaste de la figura del Estado, posicionando al territorio solo

como un vector de la reproducción del capital de los países centrales, logrado a través de una economía que restringió su capacidad productiva a un:

*“... régimen de acumulación secundario-exportador bajo la hegemonía del capital transnacional estadounidense.” (Solís González J. 2013:16)*

Como lo señala Solís González J. (2013) en su trabajo “Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco”, las consecuencias que estos factores generaron en forma de tendencias migratorias hacia Estados Unidos, y fortalecimiento de la violencia generalizada en muchas zonas del país, como válvulas de escape para una economía sin perspectivas a futuro, fundamentó el surgimiento de nuevas formas de organizaciones delictivas al interior, estas acciones concluyeron en que México experimentara:

*“... la pérdida de una parte importante de su fuerza de trabajo, registrándose en las últimas décadas una ola migratoria compuesta ya no solamente por migrantes rurales de bajo nivel educativo y escasa capacitación laboral, sino también por jóvenes de clases medias urbanas con niveles educativos universitarios.”(Solís González J. 2013:18)*

En el marco de estas consideraciones, se gestan los elementos que propician uno de los actos más extremos de la población frente a la violencia generalizada, es decir, el Desplazamiento Forzado Interno durante esta etapa, se interpreta como una consecuencia de la desarticulación estructural de la economía local, a causa de la eventual inserción del país al contexto de la globalización, que explica fundamentalmente, el deterioro económico (empleo y salarios).

Solís González J. (2013) profundiza en el análisis sobre las causas del doble proceso de la migración laboral hacia Estados Unidos y el progreso del DFI en México; argumenta, que el cambio de las prioridades económicas del Estado frente al desarrollo de la industria nacional, y el progreso gradual de la intervención del capital extranjero en los distintos sectores de la economía, las ciudades y el consumo de las familias, fueron sus causas principales.

Es necesario argumentar, que ambos fenómenos cuentan con características distintas (Véase Capítulo I), por un lado, la migración laboral es una decisión calificada, dentro de ciertos parámetros, como una decisión voluntaria ante presiones económicas que impiden mejores

condiciones de vida, mientras que el Desplazamiento Forzado Interno es una migración repentina y obligada. No obstante, el factor común entre ambos fenómenos, es la destrucción de la estructura económica local acentuada en el deterioro de las condiciones laborales y el incremento de la inseguridad.<sup>6</sup>

El modelo económico que orientaría la estructura del desarrollo nacional, también traería implicaciones para el crimen organizado, pues la forma en que se implantó para cubrir la creciente demanda de mercancías ilícitas al norte del continente, trazó la lógica de su producción y distribución en México.

En este sentido, su fortalecimiento encontraría en el acelerado deterioro de las condiciones en el precario ingreso de las familias mexicanas, una oportunidad crucial para su conformación, ofreciendo mayores ingresos y por lo tanto, una solución para un porcentaje de esta población.<sup>7</sup>

El siguiente capítulo, presenta una construcción de la perspectiva actual del Desplazamiento Forzado Interno, partiendo del análisis de la inseguridad como elemento central en la expulsión de la población, así como la estrategia normativa y financiera en materia de Seguridad Pública en el país durante los últimos años, a fin de concluir con la reflexión sobre las condiciones en las que el fenómeno se encuentra actualmente, y sus características históricas.

---

<sup>6</sup> La migración laboral podría calificarse como voluntaria, en el marco de la existencia de un proceso de transición que conlleva a la decisión del desplazamiento, frente a la acción obligada que caracteriza al fenómeno, según lo indica su definición. Véase OIM (2006)

<sup>7</sup> Este proceso se fundamenta a partir del proceso descrito en el Capítulo I, apartado 4.

### **III. Causas y consecuencias del DFI en México**

Con la intención de analizar las causas y consecuencias del Desplazamiento Forzado Interno en México, por medio de las estadísticas disponibles durante el periodo 2009-2015, a continuación se presenta el análisis integral del fenómeno a nivel nacional. El capítulo se divide en cuatro partes principales que componen al fenómeno.

En principio, se expone el análisis del Desplazamiento Forzado Interno y su tendencia entre 2009 y 2015 con los datos e información disponibles de las principales organizaciones que estudian el fenómeno; precisando su comportamiento a nivel regional, así como algunos casos emblemáticos y propuestas para su aproximación.

Posteriormente, se construye el panorama del estado actual de la inseguridad en México y su tendencia durante el mismo periodo con la información disponible, basado en las regiones que presentan Desplazamiento Forzado Interno, partiendo de este factor como la causa principal de la problemática en el país.

Como tercer punto, se realiza el análisis del comportamiento del gasto en Seguridad Pública en esos años, así como las estrategias que caracterizaron a la lucha contra la inseguridad en México durante las dos administraciones que tuvieron lugar en el periodo, incluyendo el análisis de estas determinaciones frente a la tendencia de los recursos asignados.

Por último, se realiza un esfuerzo por integrar y presentar los resultados de los factores que promueven y mitigan el Desplazamiento Forzado Interno, en el contexto de su tendencia actual y estrategias promovidas en los últimos años en materia de Seguridad Pública a nivel normativo y financiero, que procura demostrar que en el largo plazo, la estructura del gasto público en seguridad, frente al crecimiento de la inseguridad y el Desplazamiento Forzado Interno en México, resulta insostenible en el contexto de la restricción presupuestal actual.

El ejercicio analítico que a continuación se desarrolla, pretende además, sentar la estructura que justifique la gravedad de la tendencia que el fenómeno presenta actualmente, y la pertinencia de elaborar una propuesta que integre las verdaderas necesidades de la población afectada.

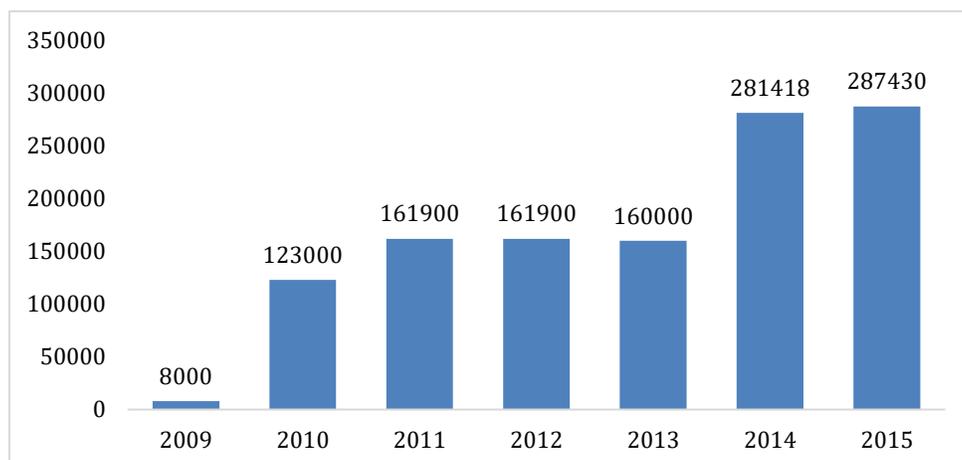
## **1. Tendencia del DFI en México (2009-2015)**

Para analizar el Desplazamiento Forzado Interno en México, en principio es necesario precisar la existencia de un conjunto de metodologías que intentan cuantificar y describir su comportamiento, estas procuran integrar variables cualitativas y cuantitativas para proyectar sus cifras; no obstante, el fenómeno es complejo y aún no ha logrado ser explicado en su totalidad, dando como resultado una multitud de cálculos y enfoques, surgidos desde distintos países con las particularidades para cada caso, sin que haya sido determinada una metodología de aplicación universal. Dentro de estos intentos, es posible identificar dos grupos fundamentalmente.

Por un lado, se encuentran los métodos directos, que se basan en el análisis de la dinámica demográfica, en donde la evaluación del DFI parte de los flujos poblacionales entre regiones, mientras que por otro lado, los métodos indirectos parten de un análisis que estudia los fenómenos periféricos al movimiento poblacional del DFI, tanto de sus causas como de sus consecuencias; tal es el caso de las evaluaciones enfocadas en la inseguridad y la ocupación de vivienda, por mencionar algunos.

Para el caso de México, no existen cifras oficiales elaboradas por el gobierno, las metodologías con mayor aceptación han sido la propuesta por el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC) como metodología directa (Véase Anexo 3.1); por otro lado, desde el enfoque indirecto, resalta el trabajo de la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, quien presenta una evaluación que se aproxima desde el enfoque de la inseguridad. Se puede mencionar también la evaluación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), realizada desde un enfoque mixto, (directo e indirecto) a partir de testimonios levantados en zonas altamente conflictivas.

**Cuadro 3.1. México: Desplazamiento Forzado Interno (2009-2015)**



Fuente: IDMC (2015)

El IDMC (2015), presenta la cifra total de los desplazados internos (Véase Cuadro 3.1), reportando un crecimiento acelerado de la población afectada, pues tan sólo de 2009 a 2010 la cifra aumento en más de 15 veces, esto es de 8,000 caso en 2009, se alcanzan los 123, 000 para 2010.

En 2011, se registra un nuevo incremento de aproximadamente el 30% con respecto al año anterior, sin embargo, durante 2012 y 2013 dicha cifra presento ligeros descensos poco significativos. De 2013 a 2014 los casos prácticamente se duplican creciendo por encima de los 280,000 afectados para 2014 y 2015.

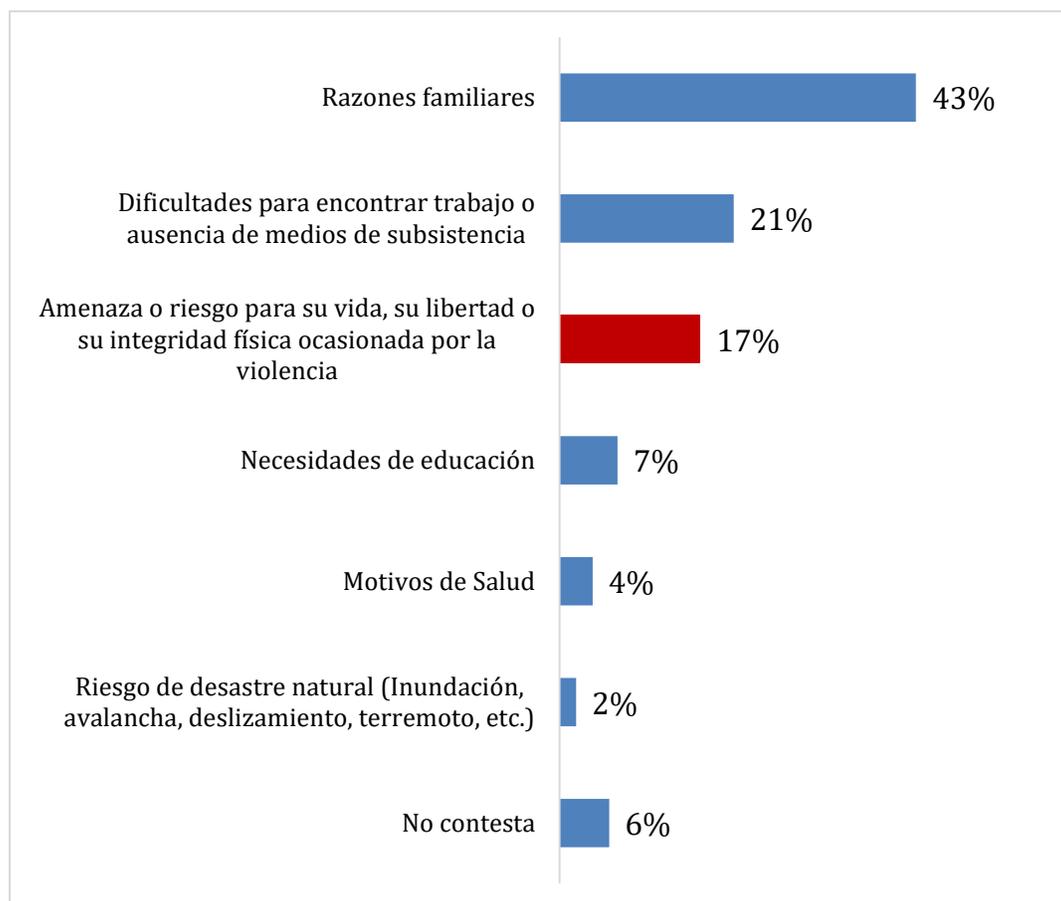
Testimonios recabados por la CNDH (2016), indican que las personas desplazadas que han vivido algún proceso similar, conocen a alguien más que ha actuado de la misma forma, e incluso se testifica que las autoridades municipales, por temor a represalias se rehúsan a hacer público este fenómeno a través de sus acciones legales, por lo que el índice de denuncia permanece bajo, impidiendo el monitoreo del fenómeno y la inseguridad por esta vía, resaltando la persistencia de delitos como extorsión, secuestro, secuestro exprés y amenazas, entre otros (CNDH, 2016). Esto señalado además por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública:

*“Se ha reconocido que es prácticamente imposible tener datos cuantificables para hacer un cálculo real de la dimensión del problema de los desplazamientos forzados de población en México. Sólo pueden hacerse aproximaciones indirectas a partir de datos como los relativos a la disminución de población en municipios caracterizados por altos grados de violencia o mediante los motivos para cambiar de residencia expresados por migrantes, que frecuentemente aluden a cuestiones de seguridad.” (CESOP, 2016:49)*

Esto se traduce en un sesgo importante sobre las cifras presentadas, pues los datos oficiales podrían ser menores a los que se tendrían si el índice de denuncias se tomará en cuenta y fuera representativo, pues la IDMC (2016) en su Informe Global sobre Desplazamiento Interno, GRID 2016, indica que alrededor del 2% de la población total del país fue obligada a abandonar sus lugares de origen entre 2006 y 2011 a causa de la amenaza o riesgo de violencia, que equivale a hablar de 1.7 millones de personas, es decir, un promedio de 330,000 al año.

Por otro lado, en 2011 la empresa encuestadora Parametría en su artículo “México y sus desplazados”, señaló la existencia de 1,648,387 víctimas del Desplazamiento Forzado Interno, cifra que, como se indicó podría aproximarse al dato real. Del estudio realizado, se elaboró una encuesta, con respecto a las razones por las que la población decidía cambiar su lugar de residencia (Véase Cuadro 3.2).

**Cuadro 3.2. México: Principales razones de quienes cambiaron su residencia en 2011**



Fuente: Parametría (2011)

Como se observa, los resultados del estudio señalan como tercera causa, hechos relacionados a la violencia o temor por la propia integridad con el 17%, solo detrás de las razones que se vinculan con la ausencia de empleo o medios de subsistencia.

Un año antes, en 2010, investigadores de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez estimaron que 220.000 personas habían abandonado Ciudad Juárez y sus alrededores desde 2007 como resultado de la violencia, de los cuales la mitad se habría quedado en el país como desplazados internos, y el resto como migrantes hacia Estados Unidos.

En este mismo informe, se menciona que México, El Salvador, Guatemala y Honduras conforman la región con el mayor nivel de violencia en el continente ligado al tráfico ilícito

de mercancías, concentrando al menos un millón de desplazados internos para finales de 2015 superando la cifra de 848,000 del año anterior, concentrando en mayor proporción a personas que fueron expulsadas de ciudades con las tasas más altas de homicidios en el mundo, a niveles comparables con zonas de guerra.

En 2012, el IDMC en su informe “Desplazamiento Forzado vinculado al crimen organizado transnacional” argumenta la existencia de una relación causal para el caso de México, entre la violencia y la tasa de Migración Neta<sup>8</sup>, encontrando que los municipios en condiciones socioeconómicas equivalentes, presentan 4.5 veces más migración en un escenario de violencia que aquellos que reportan menores niveles de inseguridad.

Dentro de los testimonios recabados por la CNDH (2016), la inseguridad es un factor que afecta tanto a la población en general, como a los establecimientos comerciales, la clase empresarial y profesionistas, en tanto que todos son blanco del crimen organizado, sin embargo, el impacto en la economía local enfrenta distintas consecuencias.

Desde un enfoque estrictamente económico y como se verá más claramente en el caso de los municipios de Morelos, el desplazamiento de la población en general afecta el nivel de demanda local en términos de consumo, siendo esta situación un elemento que gradualmente restringe al mercado, por su cuenta, el desplazamiento forzado de la clase empresarial y de sus proyectos de inversión, ocasiona un impacto en el nivel de oferta de bienes y servicios, y con ello una reducción en los empleos y fuentes de ingreso que se generan en la región, situación que encuentra su vínculo como se mostró en el Cuadro 3.2, respecto a las principales razones del desplazamiento. (INSyDE, 2014)

Según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2014), al menos 12 estados de la república sufren de expulsiones masivas de pobladores, vinculado a los patrones del crimen organizado en el país, puntualizando en los estados de Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Baja California, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Durango, Michoacán, Guerrero y Veracruz.

---

<sup>8</sup> Entiéndase por Tasa de Migración Neta, como la diferencia entre el número de personas que entran y salen de un país, estado, municipio o región, por lo que en este caso, al presentar un signo negativo se tiene que existe un mayor número de personas que salen del lugar en cuestión.

**Cuadro 3.3.** Desplazados por violencia en México (2011-2015)



Estado	Distribución Porcentual	Estado	Distribución Porcentual
Guerrero	21%	Chihuahua	4%
Oaxaca	14%	Baja California	3%
Michoacán	14%	Durango	3%
Sinaloa	12%	Coahuila	1%
Chiapas	10%	Estado de México	1%
Tamaulipas	10%	Morelos	1%
Nuevo León	5%	Veracruz	1%

Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2015.

El Cuadro 3.3, presenta la distribución de las entidades que reportan Desplazamiento Forzado Interno en el país, resaltando el caso de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con el 45% de los casos, mientras que al norte entre Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Chihuahua y Durango, acumulan 34%.

Las principales municipios de expulsión, según lo divulgado por la IDMC (2012), son Ciudad Juárez, Culiacán, Tijuana y Acapulco, con los mayores niveles de violencia, que juntos

cuentan con el 29% del total de homicidios, mientras que los municipios de mayor recepción de estas zonas son Matamoros, Tepic, y Álvaro Obregón.

Del número total aquí presentado, 89,859 personas corresponden a 141 casos de desplazamiento masivos en 14 de los 32 estados del país, de los cuales 23 de estos desplazamientos forzados en masa tuvieron lugar entre 2014 y 2015, con un saldo de 9,086 personas desplazadas.

Del Cuadro 3.3, se obtiene una relación positiva entre la tasa de homicidios y el número de personas que abandonan la entidad, por lo que en estados como Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa, con más casos de violencia documentados por la prensa nacional, encabezan la lista de las regiones con mayor propensión al Desplazamiento Forzado Interno, sin embargo, existen estados con los que no se cuenta información a nivel periodístico, pero que igualmente presentan niveles de desplazamiento, como lo es Coahuila y Veracruz.

Dentro de los estados aquí mencionados, según la IDMC (2012) se reporta que aproximadamente el 68% de los homicidios durante 2010, tuvieron lugar en alguna de las entidades afectadas estudiadas, las cuales en conjunto suman el 38% de la población total nacional, de esto, resaltan como principales causa de los desplazamientos masivos los enfrentamientos entre organizaciones delictivas y la fuerza pública, intolerancia religiosa y conflictos políticos (CMDPDH, 2014).

De acuerdo al IDMC (2011), los patrones de desplazamiento, se distribuyen en el territorio en función de los enfrentamientos violentos entre redes delictivas, que generan un estado de inseguridad permanente. La disputa por zonas estratégicas por parte del crimen organizado, para mantener el control de las entidades en donde operan, como el caso de Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, impulsa gran parte del desplazamiento masivo.

Uno de los casos más alarmantes ocurrió en noviembre de 2010, pues un grupo delictivo anuncio a los habitantes de Ciudad Mier, localidad ubicada en Tamaulipas frontera con Estados Unidos, que de permanecer en sus hogares serían asesinados, hecho que desencadenó el abandono masivo de las viviendas, convirtiendo al lugar en un “pueblo fantasma”(IDMC,

2011). El Cuadro 3.4, presenta los estados, municipios y comunidades que registraron Desplazamientos Forzados Internos.

**Cuadro 3.4.** Comunidades expulsoras de víctimas del Desplazamiento Forzado Interno a causa de la violencia

<b>Entidad</b>	<b>Municipio</b>	<b>Comunidades</b>
Chiapas	Las Margaritas	Gabriel Leyva Velázquez
	Oxchuc	Oxchuc
Guerrero	Heliodoro Castillo	Tetela del Río, El Rodeo, Huerta Vieja, Tlacotepec
	Chilapa de Álvarez	Acatlán
	Leonardo Bravo	Filo de Caballo
	San Miguel Totolapan	Pericotepec, Comunidad Las Mesas II, Las shascuitas
	Chilpancingo	Chilpancingo
	Pungarabato	Altamirano
Jalisco	Tuxpan de Bolaños	Tuxpan de Bolaños
Sinaloa	Culiacán	Ranchería La Noria
	Escuinapa	Ojo de Agua Las Palmillas
	Mazatlán	Tecomate de la Noria, Tiro
	Sinaloa de Leyva	Comunidad La mesa, El Zapote
	Choix	El Oro, Tararán, Madriles, Puerto La Judía, Real Blanco, Las Laureles
	Mocorito	Corral Quemado
	Badiraguato	La Ladrillera
	Ahome	Zaragoza
	Concordia	Cieneguilla, Platanar de los Oliveros
	Angostura	El Llano

Fuente: (CESOP, 2016) con base en CNDH (2016)

**Continuación del Cuadro 3.4. Comunidades expulsoras de víctimas del Desplazamiento Forzado Interno a causa de la violencia**

Tamaulipas	Ciudad Mier	Ciudad Mier
	Nuevo Laredo	Nuevo Laredo
Michoacán	Aquila	San Miguel de Aquila
	Aguililla	Aguililla
	Múgica	Nueva Italia de Ruiz
	Apatzingán	Apatzingán
	Tepalcatepec	Tepalcatepec
	Coahuayutla de J. Ma. Izazaga	Coahuayutla de Guerrero
Durango	Mezquital	Tierra Colorada
	Pueblo Nuevo	Las Guacamayas
	Tamazula	El verano, El limón
Veracruz	Cosamaloapan	Cosamaloapan
Oaxaca	Juxtlahuaca	San Juan Copala
Chihuahua	Ahumada	Miguel Ahumada (cabecera municipal de Ahumada)
	Praxedis de Guerrero	Praxedis de Guerrero, El Porvenir
	Guadalupe	Guadalupe
	Ascensión	Palomas, Josefa Ortíz de Domínguez, 6 de enero

Fuente: (CESOP, 2016) con base en CNDH (2016)

El Cuadro 3.4, otorga información con respecto a la distribución de las regiones que han reportado condiciones que propician la expulsión, de cientos de personas en forma de Desplazamiento Forzado Interno. Se identifican casos emblemáticos por estado, en función de los actos violentos registrados, o que cuentan con un estado permanente de inseguridad, sin embargo, el fenómeno puede impactar a municipios cercanos o periféricos como efectos colaterales.

**Cuadro 3.5.** Entidades federativas y comunidades receptoras de víctimas de Desplazamiento Forzado Interno a causa de la violencia

<b>Entidad</b>	<b>Municipio</b>
Chihuahua	Ciudad Juárez
Guerrero	Heliodoro Castillo
	Tecpan de Galeana
	Acapulco
	Chilpancingo
Sinaloa	Cosalá
	Mazatlán
	Choix
	Los Mochis
	Cualiacán
	Angostura
	Concordia
Tamaulipas	Miguel Alemán
	Nuevo Laredo
	Reynosa
Nuevo León	Monterrey
Colima	Colima
Ciudad de México	Benito Juárez
Baja California	Tijuana
Oaxaca	Juxtlahuaca

Fuente: (CESOP, 2016) con base en CNDH (2016)

El Cuadro 3.5, expone la lista de municipios que encabezan las zonas receptoras o los destinos de los afectados. Se puede observar, que existen destinos con un alto nivel de desarrollo, tantos como municipios en los que aún existe riesgo por inseguridad. El fenómeno muestra que el Desplazamiento Forzado Interno, si bien es un fenómeno nacional, este se experimenta de manera diferente cuando se analiza la condición social y el destino del desplazamiento.

La población con menores niveles de ingreso, calificada con altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica, experimentan dificultades en la movilidad interna, pues su relocalización se ve influenciada en gran medida, por la necesidad de mantener los beneficios de la asistencia pública en su lugar de origen; mientras que conforme se eleva el nivel socioeconómico de las poblaciones afectadas, se adquiere la posibilidad de trasladarse con mayor facilidad hacia zonas con menores niveles de inseguridad.

Como se señaló anteriormente, la determinación de una cifra oficial certera, es una labor que si bien se relaciona con las particularidades de la causa del desplazamiento, así como con las etapas del fenómeno, y en general las características del método de medición y monitoreo, las imprecisiones continúan siendo importantes, pues elementos ligados a la falta de reconocimiento del fenómeno y la discreción con la que muchos afectados se trasladan, fungen como obstáculos.

Los esfuerzos por obtener la dimensión cuantitativa del fenómeno, se basan en aproximaciones indirectas en función de variaciones en la población de municipios caracterizados como violentos. Las cifras con las que se cuentan, generalmente no incluyen información en estados caóticos en los que resulta más difícil obtener indicadores indirectos de este fenómeno, lo que señala la situación alarmante, pues la cifra puede ser un número muy por debajo del monto real. (CESOP, 2013)

De acuerdo a estas mediciones indirectas, 8 de los 12 estados con Desplazamiento Forzado Interno, presentan una Tasa de Migración Neta igual a cero o incluso negativa (despoblamiento), según la IDMC (2012), se encontró que la Ciudad de México es la entidad con mayor pérdida de población, situación que ha ocurrido desde hace aproximadamente dos décadas en función de factores socioeconómicos y redistribución poblacional, sin embargo los siguientes cuatro estados con mayor pérdida de población encabezan la lista de los lugares más violentos del país, que son: Guerrero, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP), generó en 2016 un cuadro comparativo que mostró que las diferentes organizaciones e instituciones que han realizado esfuerzos por el cálculo, cuentan con variaciones y

discrepancias considerables, pues mientras que algunas cifras son bajas, otras presentan un estado de emergencia (véase Cuadro 3.6).

**Cuadro 3.6.** Variaciones y discrepancias en el número de personas desplazadas forzadamente en México 2003-2015 (Valores acumulados)

<b>Fuente</b>	<b>Cifra de Desplazados manejada</b>
Respuesta del Gobierno de México al Informe del Representante Especial del Secretario de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos (2003)	1,261 familias
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (2004)	30 mil a 60 mil personas
Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego sobre Refugiados (IDMC)(2009)	115, 000 personas
Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2009	390 hogares
Parametría, Carta Paramétrica, Encuesta nacional en viviendas, 2011	1,648,387 personas
CNDH, Agenda Nacional de Derechos Humanos, 2013	150, 000 personas
Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Atención a Víctimas, 2014--2018	150, 000 personas
Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego sobre Refugiados (IDMC), 2015	281, 400 personas

Fuente: CESOP (2016) basado en CNDH (2016)

Teniendo en consideración, la discrepancia numérica que el CESOP construye, se puede observar que las tendencias en el crecimiento en todas las metodologías van a la alza a través del tiempo. Sin importar el número, la inexistencia de datos que otorguen mayor información respecto a la dimensión y características del Desplazamiento Forzado Interno en México, no aparta al Estado de su responsabilidad por abordar esta problemática construyendo planes estratégicos para la atención y contención del fenómeno según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

## **1.1 El DFI visto desde lo estatal y municipal**

En los últimos años, el país ha sido víctima del fenómeno del Desplazamiento Forzado Interno como se ha insistido a lo largo del presente apartado, sin embargo, la categoría conceptual a nivel normativo no se reconoce aún dentro del país formalmente, por lo que siendo testigos de esta situación tal vez no sea tan claro a primera vista, por lo que a continuación se hace referencia de los casos emblemáticos que forman parte de las tragedias nacionales, consecuencia de la violencia en México.

Uno de los resultados del desplazamiento masivo, tiene que ver con lo que se deja atrás, pues cuando un suceso agresivo y repentino ocurre y la población por miedo decide huir en grandes contingentes, en ocasiones la ausencia resulta en regiones abandonadas o importantes descensos en su población local, pues en algunos casos estas zonas se convierten en frentes de guerra entre la fuerza pública y grupos delictivos que luchan por el control del territorio.

Las imágenes que de estos sucesos se generan, causa gran impacto a nivel social, pues los retratos de viviendas y comercios desolados, e incluso el vestigio de que alguien estuvo ahí antes dejando sus pertenencias personales a la vista, provocan una sensación de desolación en la crónica que cada uno de esos hogares intenta relatar.

Las investigaciones periodísticas y evidencias reportadas por estos medios, narran los hechos del caso de uno de los municipios del estado de Sinaloa con mayores niveles de tensiones entre grupos delictivos, Badiraguato tierra de jefes de estas organizaciones ilícitas, durante los últimos años ha sido testigo del desplazamiento forzado de aproximadamente 200 familias, lo que ha ocasionado que comunidades como La Tuna, La Palma y Arroyo Seco queden prácticamente abandonadas, lugares en los que se observa únicamente la presencia de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y Marina Armada de México. (Imagen, 2016)

Al sur del territorio, en el estado de Guerrero, se encuentra el caso de San Luis de la Loma, un pueblo conocido por dedicarse a la producción de mango, leche y ganado. Según los reportes presentados por la BBC (2013), el lugar es propicio para la siembra de amapola, por

lo que la disputa de esta zona es un logro para las organizaciones delictivas. En el caserío de La Palapa cerca de San Luis de la Loma se encuentra un grupo de 15 casas totalmente deshabitadas en donde alguna vez poblaron 50 personas, las cuales se encuentran desplazadas.

Testimonio de esta situación por parte de un empresario de la zona, indica la condición en la que ahora se encuentran los afectados:

*“La mayoría abandonaron todo lo que tenían y bajaron a San Luis, la actividad económica en la región se paralizó por completo, ahora muchos viven de la limosna, mendigan en las calles; los más suertudos lograron salir a otros estados con familiares o amigos que los recibieron, los que no, se quedaron a pasar hambre, no hay trabajo” (BBC, 2013)*

Sobre la costa de Guerrero hacia el sur, se encuentra la comunidad de Tecpan de Galeana, en el municipio de la Costa Grande de Guerrero, lugar que ha sido víctima del mismo suceso, pues la zona como región estratégica para la producción y trasiego de estupefacientes, se convierte en blanco de la violencia, ya que en 2012 se registraron 925 asesinatos. A partir de los disturbios se calculan 20 comunidades abandonadas. Los abusos de la zona fueron reportados a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR), y ante la Procuraduría General de Justicia del estado.(Proceso, 2013)

Estos casos, representan a cientos de comunidades en municipios que ahora mismo se encuentran clasificados como violentos, al ser escenario de enfrentamientos entre elementos encargados de la seguridad pública y organizaciones delictivas, los cuales resultan estratégicos, ya sea para la producción de materias primas para su tráfico, o regiones que forman parte de la circulación de mercancías ilícitas.

Las principales zonas que se caracterizan por contar con estas particularidades son: el Triángulo Dorado (Sinaloa, Durango y Chihuahua), Tierra Caliente (Michoacán y Guerrero) y en el noreste (Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila) y el Golfo (Veracruz). (Díaz Leal L., 2014).

El nivel de abandono de hogares, como relación más directa con el Desplazamiento Forzado Interno es una de las aproximaciones más confiables para su evaluación. El cuadro 3.7, muestra los estados con mayor deshabitación de viviendas del país.

Según la información que otorga Durin S. (2013) con datos del INEGI respecto a la deshabitación en el país, Quintana Roo y Baja California, presentan un aumento en la deshabitación de más del 30% de 2005 a 2010, seguido de Nuevo León con el 19.79%, y Tamaulipas y Chihuahua con un incremento superior al 10% en su tasa de deshabitación. Los estados con una disminución porcentual importante en su nivel de deshabitación de viviendas son Colima (-22.14%), Campeche y Zacatecas con -17%.

Cabe resaltar que los estados que presentan un mayor Desplazamiento Forzado Interno, no necesariamente reportan mayor abandono de hogares, esto se debe por un proceso de relocalización al interior de las mismas entidades de la república, que se expresa cuando abordamos el análisis a nivel local, situación que se esclarece con el estudio a nivel municipal.

Sobre este punto, Rivas (2017) realiza un análisis de los factores que condicionan la dinámica del sistema municipal en México durante las últimas décadas, en el cual encuentra que toda transformación a nivel municipal es determinada por su base económica, de tal forma que la modificación en los niveles de la actividad económica y su estructura, orienta las perspectivas futuras de ocupación, empleo, ingreso e incluso la calidad de su convivencia social y condiciones de vivienda, por lo que la tendencia observada en las cifras por estado respecto a su nivel de deshabitación se fundamenta.

Como casos particulares de esta situación, en muchos de los municipios ubicados en estas entidades, la variación porcentual en la tasa de viviendas deshabitadas ha sido especialmente alta, aunque la tendencia por incrementarse es claramente generalizada. Entre 2005 a 2010, por ejemplo, en General Treviño, Nuevo León se ha presentado una tasa de despoblamiento que alcanza un incremento del 166.5% en esos años, lo que significa que el porcentaje de viviendas deshabitadas pasó un 13% a un 33% en tan solo 5 años.

Sobresalen también como casos de despoblamiento municipal como lo es el de Práxedis Guerrero, Chih. (156.6%), Camargo, Tamps. (60.2 %), Tijuana, B. C. (65.6%), Pesquería, N.L. (197.4%), entre otros, a continuación se presentan los municipios que presentan las tasas más altas de viviendas deshabitadas. (Véase Cuadro 3.7)

**Cuadro 3.7 Municipios con mayor crecimiento de viviendas deshabitadas (2005, 2010)**

<b>Municipios con mayores tasas de viviendas deshabitadas (2005-2010)</b>	<b>% viviendas deshabitadas (2005)</b>	<b>% viviendas deshabitadas (2010)</b>	<b>Variación de puntos porcentuales (2005-2010)</b>	<b>Tasa de deshabitación (2005-2010)</b>
Tijuana	12.17	20.15	7.98	65.6
Pesquería	14.83	44.1	29.27	197.4
General Treviño	13.7	36.51	22.81	166.5
Ciénega de Flores	14.93	36.44	21.51	144.1
Dr. Coss	13.69	19.92	6.23	45.5
General Terán	10.71	15.26	4.55	42.5
El Carmen	20.67	29.3	8.63	41.8
Hualahuises	11.39	16.04	4.65	40.8
Mina	15.32	21.47	6.14	40.1
Cadereyta de Jiménez	14.93	20.11	5.18	34.7
Los Ramones	16.97	20.08	3.12	18.4
Lampazos	21.12	23.05	1.94	9.2
Sabinas Hidalgo	16.36	17.69	1.33	8.1
Práxedis Guerrero	23.61	60.59	36.98	156.6
Guadalupe	21	42.69	21.69	103.3
Aquiles Serdán	33.69	53.24	19.56	58.1
Santa Isabel	24.61	35.84	11.22	45.6
Gran Morelos	29.31	40.42	11.1	37.9
Juárez	16.73	22.73	6	35.9
Madera	16.72	20.28	3.57	21.4
Chisihuirachi	20.06	22.1	2.04	10.2
Casas Grandes	18.17	19.79	1.62	8.9
Camargo	23.27	37.27	14	60.2

Fuente: Durín S. (2013) con base en INEGI, Inventario Nacional de Viviendas (2005, 2010)

**Continuación del Cuadro 3.7 Municipios con mayor crecimiento de viviendas deshabitadas (2005, 2010)**

<b>Municipios con mayores tasas de viviendas deshabitadas (2005-2010)</b>	<b>% viviendas deshabitadas (2005)</b>	<b>% viviendas deshabitadas (2010)</b>	<b>Variación de puntos porcentuales (2005-2010)</b>	<b>Tasa de deshabitación (2005-2010)</b>
Río Bravo	18.25	23.09	4.84	26.5
Reynosa	18.2	22.58	4.38	24.1
Mier	22.74	26.87	4.13	18.2
Matamoros	17.82	20.21	2.38	13.4
Altamira	23.79	26.06	2.27	9.5
Nuevo Laredo	19.06	20.01	0.95	5.0
San Fernando	18.39	18.7	0.31	1.7

Fuente: Durín S. (2013) con base en INEGI, Inventario Nacional de Viviendas (2005, 2010)

De la desagregación por municipio en los estados con mayor abandono de hogares, especialmente en la franja norte del país, que se ilustra en el Cuadro 3.7, y tomando en cuenta el nivel de violencia a partir de enfrentamientos registrados en estos municipios, así como la cantidad de homicidios y reportes de desplazamientos en el lugar por hechos específicos como los antes mencionados a nivel periodístico, es posible deducir una magnitud aproximada<sup>9</sup> de la población afectada, como lo presenta Durín S. (2013) en su estudio “Los desplazados por la guerra contra el crimen organizado en México”, (Véase Cuadro 3.8)

<sup>9</sup> La estimación, se deriva del siguiente calculo:

$$PDE = [(TVD_{2010} - VDSV) \times OH]$$

*PDE: Población Desplazada Estimada*

*TVD<sub>2010</sub> = Total de Viviendas Deshabitadas en 2010*

*VDSV = Viviendas Deshabitadas Sin Violencia*

*OH = Ocupantes por Hogar*

$$VDSV = \%VD_{2005} \times TV_{2010}$$

*VDSV = Viviendas Deshabitadas Sin Violencia*

*%VD<sub>2005</sub> = Tasa de viviendas deshabitadas en 2005*

*TV<sub>2010</sub> = Total de viviendas en 2010*

Ejemplo: *PDE en Cd. Juárez = [111,103 - (0.1673 × 488,862)] × 3.68*

**Cuadro 3.8. Población desplazada estimada en estados de la frontera norte (2005-2010)**

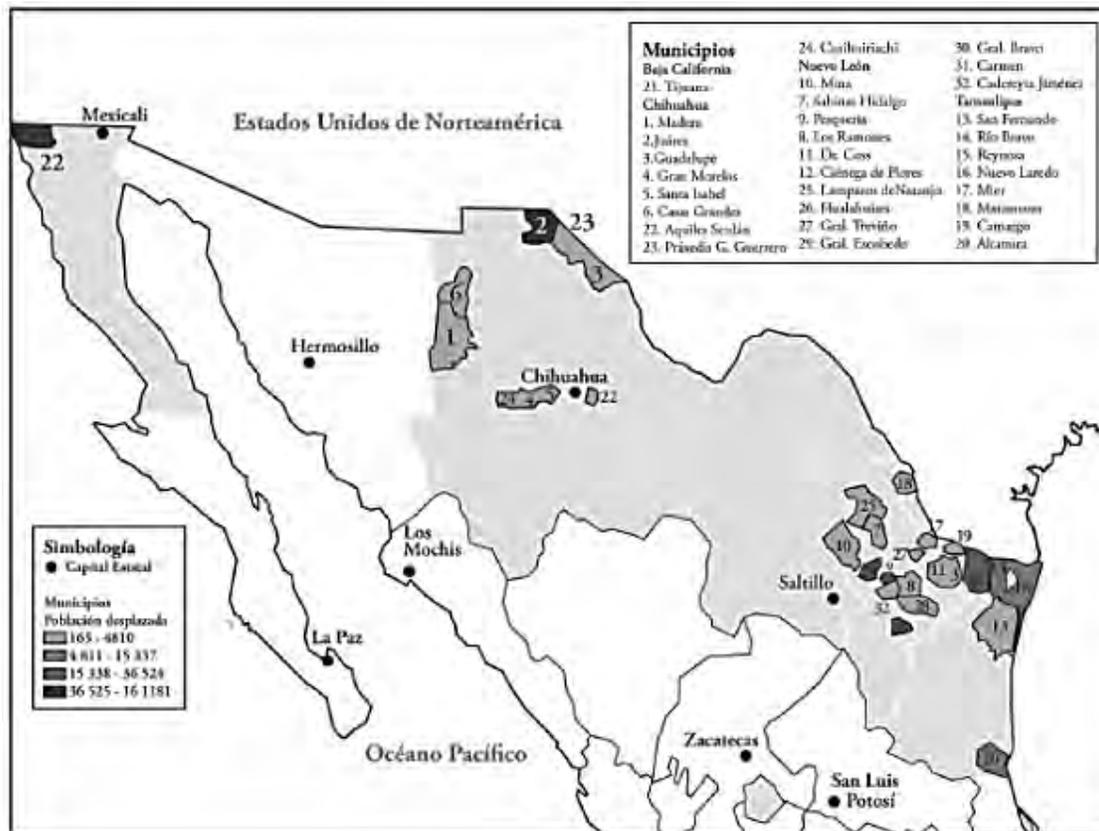
<b>Entidades federativas y municipios</b>	<b>Promedio de miembros en hogares (2010)</b>	<b>Población desplazada estimada</b>	<b>Entidades federativas y municipios</b>	<b>Promedio de miembros en hogares (2010)</b>	<b>Población desplazada estimada</b>
<b>Baja California</b>		<b>161,181</b>	Práxedes Guerrero	3.54	4,734
Tijuana	3.65	161,181	Guadalupe	3.61	2,602
<b>Nuevo León</b>		<b>61,615</b>	Aquiles Serdán	3.56	4,446
Pesquería	3.62	14,472	Santa Isabel	3.36	904
General Treviño	2.92	679	Gran Morelos	2.99	683
Ciénegas de Flores	3.78	10,345	Juárez	3.68	107,921
General Bravo	3.36	731	Madera	3.51	1,461
General Escobedo	4.03	23,173	Cuicahuiriachi	3.26	165
Dr Coss	3.18	255	Casas Grandes	3.41	237
General Terán	3.31	913	<b>Tamaulipas</b>		<b>75,955</b>
El Carmen	3.68	2,342	Camargo	3.39	3,653
Hualahuises	3.5	463	Río Bravo	3.77	8,106
Mina	3.73	559	Reynosa	3.63	36,524
Cadereyta de Jiménez	3.55	6,468	Mier	3.3	385
Los Ramones	3.11	378	Matamoros	3.67	15,337
Lampazos	3.47	172	Altamira	3.66	6,896
Sabinas Hidalgo	3.45	664	Nuevo Laredo	3.81	4,810
<b>Chihuahua</b>		<b>123,152</b>	San Fernando	3.71	244

Fuente: Durin S. (2013) con base en INEGI, Inventario Nacional de Viviendas (2005,2010)

Los casos con mayor volumen, de acuerdo a esta propuesta de aproximación, son Tijuana y Ciudad Juárez, lugares que reportan niveles de violencia generalizada desde hace más de una década, así como repetidos enfrentamientos violentos y otros delitos graves vinculados al crimen organizado. Por otro lado, se encuentra Reynosa, General Escobedo y Ciénega de Flores con niveles menores, pero persistentes, y que también presentan deterioro en los niveles de inseguridad.

La distribución de esta medición, se ilustra en el Cuadro 3.9, observando la relación que existe con los municipios que comparten frontera con Estados Unidos, calificados como regiones violentas y con una propensión cada vez mayor al Desplazamiento Forzado Interno, señalando los municipios de Tijuana, Ciudad Juárez, Reynosa y Matamoros.

**Cuadro 3.9.** Distribución geográfica de la población desplazada estimada en estados de la frontera norte (2005-2010)



Fuente: Durin S. (2013) con base en INEGI, Inventario Nacional de Viviendas (2005,2010)

Durin S. (2013), presenta un estudio del fenómeno en la franja norte del país, donde establece un ranking de los municipios con mayor presencia de desplazamiento, analizando la tendencia sobre la concentración del fenómeno en las principales ciudades de la zona, donde persiste el despoblamiento y la violencia, como es el caso de Tijuana en Baja California, Ciudad Juárez en Chihuahua, y Reynosa y Matamoros en Tamaulipas.

Por otro lado, sobre el análisis se aborda la descomposición de la estructura económica local, que paraliza toda actividad productiva por el abandono de la población de estos lugares, dejando en desaprovechamiento o desuso total la infraestructura que ahí se erige, convirtiendo a estas regiones en lugares de resguardo del crimen o campamentos para las fuerzas públicas.

Dicha situación se refleja en la ciudad de Cuernavaca, pues según la Asociación de Comerciantes del lugar, en un punto llegaron a ocurrir hasta 30 robos al día, razón por la que aproximadamente 20% de los comercios de la zona cerró sus puertas en 2013, y para 2014 ya se asumía el 40%, esto según la Cámara Nacional del Comercio y Servicios Turísticos (Canaco-Servytur) representó el cierre de 20 mil negocios dejando a aproximadamente 50 mil personas desempleadas. (Crónica, 2014)

Esta situación se replica a lo largo del país, concentrándose en las ciudades de los estados catalogados como violentos, esto es Sinaloa, Guerrero, Michoacán, Morelos, etc. De acuerdo a la prensa local, por lo que, si bien, el desplazamiento implica un obstáculo para el desarrollo local al disminuir la actividad comercial, el desempleo de la inactividad provoca que la población encuentre mayores condiciones de vulnerabilidad para el abandono de sus hogares.

## **2. La inseguridad en México (2009-2015)**

Como se ha mostrado en el apartado anterior, el Desplazamiento Forzado Interno y la inseguridad en México se encuentran relacionados a partir de las formas en que el fenómeno se ha presentado como uno de los retos más recientes en el ámbito nacional, por lo que resulta necesario exponer en el presente apartado el estado actual y la tendencia de la inseguridad, haciendo énfasis en el periodo 2009-2015.

La violencia y la distribución del territorio estratégico, de acuerdo a los intereses de organizaciones delictivas en México, así como las estrategias de las Fuerzas Públicas por restituir el orden, cobran una relevancia creciente en la investigación.



De acuerdo al Cuadro 3.10, con base en datos del Secretariado Ejecutivo (2016) para 2012 se presentó la mayor cifra de homicidios cometidos, con aproximadamente 104 asesinatos diarios en el país, aunque durante el periodo presentado, el rango no disminuyó por debajo de los 30,000.

Se observa una tendencia creciente en la tasa de homicidios a nivel nacional entre 2009 y 2012, la cual desciende gradualmente entre 2013 y 2015, sin que esta llegue a los niveles anteriores a 2009. El deterioro de la seguridad en el país, no solo trae como consecuencia la pérdida de vidas humanas, sino la degradación de las condiciones en las que la población local se encuentra, y eventualmente si este estado de alerta persiste, el impedimento de la realización de cualquier actividad productiva.

En su reporte sobre el índice de Paz en México y el análisis de los cambios en la dinámica de la inseguridad en el país, el Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2015), advierte un impacto económico de la violencia en México para 2014 de \$3 billones de pesos o US\$233 mil millones, lo que se traduce en 17.3% del PIB para ese año, o en términos per cápita 24,844 pesos.

Como estimación económica de dicha institución, si los 16 estados menos pacíficos en 2003 tuvieran el mismo crecimiento económico que los 16 estados más pacíficos en ese año, la economía mexicana para 2014 hubiera sido de 140 mil millones de pesos, es decir, un 13% mayor al que se reportó.

El índice de Paz propuesto por el IEP, muestra el nivel de inseguridad en México de acuerdo a un criterio multicausal, en donde las entidades más conflictivas presentan un valor índice cercano al 5 y los más pacíficos en un valor cercano a 1.

El Cuadro 3.11, muestra los resultados de este índice calculado para 2015, considerando los homicidios cometidos por cada 100,000 habitantes, la presencia de violencia por el crimen, las armas registradas en poder de estas organizaciones, el número de sentenciados en prisión, el financiamiento en seguridad pública, los casos de extorsión, distribución de drogas y secuestros en la zona, finalizando con la eficiencia del sistema judicial.

**Cuadro 3.11. Índice de Paz México (2015)**

<b>Estado</b>	<b>Puntuación</b>	<b>Estado</b>	<b>Puntuación</b>
Hidalgo	1.60	Sonora	2.63
Yucatán	1.68	Nuevo León	2.67
Querétaro	1.70	Durango	2.83
Campeche	1.81	D.F.	2.87
Tlaxcala	1.89	Colima	2.87
Chiapas	1.93	Quintana Roo	2.90
Veracruz	1.98	México	2.90
San Luis Potosí	2.00	Jalisco	2.91
Nayarit	2.03	Baja California	2.95
Puebla	2.23	Chihuahua	2.96
Tabasco	2.35	Tamaulipas	2.98
B.C. Sur	2.36	Guanajuato	3.02
Oaxaca	2.43	Michoacán	3.10
Aguascalientes	2.45	Sinaloa	3.26
Coahuila	2.59	Morelos	3.43
Zacatecas	2.60	Guerrero	3.66

Fuente: Instituto para la Economía y la Paz (2015)

Dentro de la información que este índice otorga, se observa que el estado más pacífico con un valor de 1.60 es Hidalgo, mientras que Guerrero con 3.66 se posiciona como el más

violento. De estos valores, Yucatán, Querétaro y Campeche, se determinan como entidades pacíficas, mientras que en un monto excesivo como entidad menos pacífica se encuentra Morelos, Sinaloa y Michoacán, lugares que como se ha señalado, presentan desplazamiento forzado y un estado permanente de peligro para sus habitantes.

Considerando los criterios tomados en cuenta para la medición presentada, el caso de Guerrero se caracteriza por su tasa de homicidios y la presencia del crimen organizado en el estado, pues los resultados se encuentran muy por encima del dato agregado, mientras que otros criterios se encuentran apegados al mínimo del promedio nacional.

En Morelos, el problema se describe a partir del financiamiento de la policía en relación con la permanente presencia del crimen organizado y los conflictos violentos que esta situación ocasiona, pues los homicidios superan la media del país. Para Guanajuato y Michoacán, la situación es muy similar, en la cantidad de muertes reportadas por actos violentos ligados a la delincuencia organizada. (IEP, 2015)

De forma aún más profunda, a partir de la tasa de homicidio y la permanencia de crimen organizado en forma de conflictos violentos, se describen las 76 áreas metropolitanas más grandes del país y su posición en el ranking aquí elaborado, divulgado por el mismo reporte del índice de Paz, del Instituto para la Economía y la Paz.

Según los informes más recientes emitidos por la misma institución, se señala una profundización del estado de violencia en muchas entidades, específicamente se encuentra Baja California, Baja California Sur, Morelos, Sinaloa y Guerrero, con una alta propensión a la violencia, resaltando el deterioro en los números para estas entidades hacia 2016 y sus perspectivas para el futuro, la distribución territorial del Índice de Paz en México se ilustra en el Cuadro 3.12.

**Cuadro 3.12.** Distribución territorial del Índice de Paz en México (2015)



Fuente: Instituto para la Economía y la Paz (2015)

Las entidades con mayor nivel de violencia en México, se encuentran al noroeste del país y una parte del suroeste, mientras que los estados con menor presencia de índices delictivos y por homicidio, se ubican al sureste, aunque es necesario mencionar que estas entidades, presentan una tendencia reciente con posibles deterioros en las condiciones de la seguridad pública local para 2016, es el caso de Quintana Roo, Chiapas y Veracruz.

En el despliegado regional por zona metropolitana, se observan los casos más críticos que presentan elevados índices de homicidio y violencia. Culiacán, encabezando el ranking como el menos pacífico, se encuentra por separado en el primer lugar con más homicidios, y en el lugar 55 en presencia de actos de violencia relacionados al crimen.

Respecto a los homicidios reportados, los datos del Cuadro 3.13, presentan un incremento generalizado por estado, en casos como Yucatán y Nayarit se observa una tendencia descendente sostenida, mientras que en todos los demás estados, si bien de 2009 a 2012 existe una ligera mejora, para el año siguiente se recobra el aumento para la mayoría de las entidades

en distinta proporción, aunque con el mismo impacto; para 2014 y 2015 en algunos casos se recobra la tendencia a disminuir, sin embargo, no vuelve a los niveles observados en 2009.

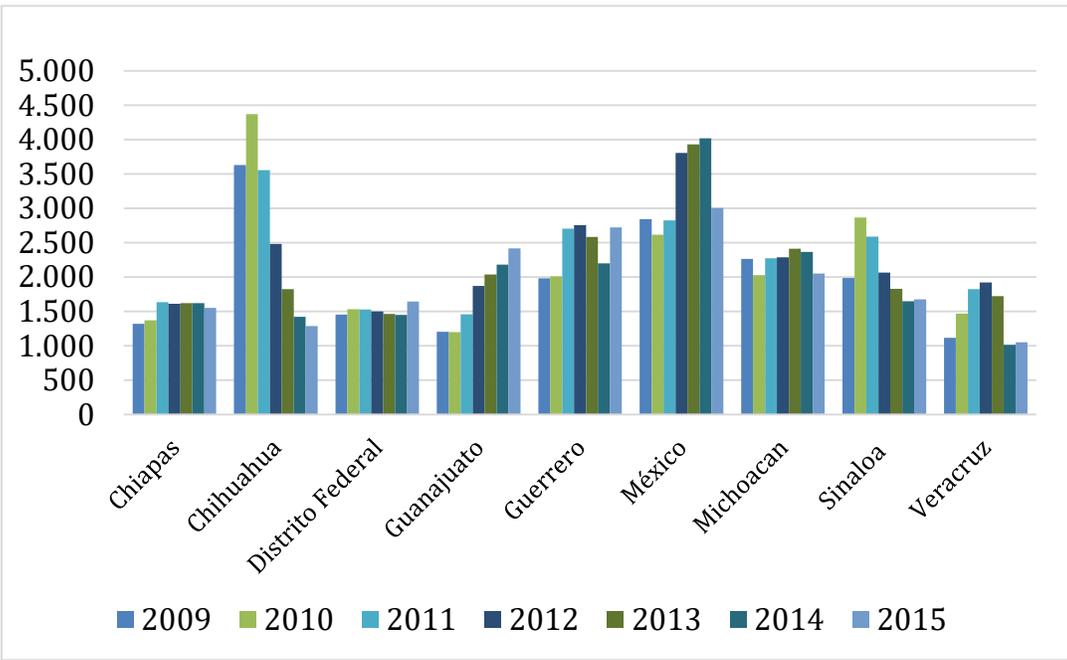
**Cuadro 3.13.** Desagregación de homicidios a nivel nacional (2009-2015)

<b>Estado</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Aguascalientes	263	273	219	190	167	238	213
Baja California	750	884	673	789	922	1,153	1,229
Baja California Sur	77	92	80	82	89	109	201
Campeche	106	120	120	128	137	147	122
Chiapas	1,319	1,368	1,632	1,612	1,619	1,618	1,552
Chihuahua	3,631	4,368	3,555	2,479	1,824	1,422	1,285
Coahuila	586	767	946	1,059	948	723	551
Colima	111	148	244	379	243	153	227
Distrito Federal	1,453	1,531	1,528	1,500	1,464	1,450	1,641
Durango	1,378	1,383	1,037	924	756	612	496
Guanajuato	1,205	1,199	1,457	1,872	2,035	2,182	2,414
Guerrero	1,980	2,009	2,703	2,754	2,581	2,197	2,721
Hidalgo	393	385	371	715	828	738	650
Jalisco	1,364	1,750	1,976	1,933	1,848	1,662	1,796
Estado de México	2,842	2,616	2,825	3,804	3,931	4,020	3,005
Michoacán	2,265	2,029	2,272	2,287	2,410	2,365	2,052
Morelos	998	1,108	1,098	1,425	1,178	860	884
Nayarit	396	609	710	442	275	191	135
Nuevo León	704	1,269	2,512	1,989	1,251	981	989
Oaxaca	918	842	761	774	1,171	1,405	1,740
Puebla	1,172	1,111	1,384	1,392	1,067	900	1,212
Querétaro	288	278	314	341	293	407	455
Quintana Roo	686	665	650	639	564	467	571
San Luis Potosí	484	752	725	588	352	326	392
Sinaloa	1,986	2,863	2,587	2,066	1,826	1,647	1,674
Sonora	981	1,159	979	1,029	1,003	977	902
Tabasco	515	539	527	529	531	589	685
Tamaulipas	885	1,288	1,372	1,509	1,046	1,368	1,279
Tlaxcala	307	392	469	513	414	360	323
Veracruz	1,113	1,467	1,823	1,921	1,723	1,012	1,048
Yucatán	202	169	166	218	131	104	105
Zacatecas	215	280	237	342	279	248	360

Fuente: Secretariado Ejecutivo (2016)

Los casos que más llaman la atención, son el de Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Sinaloa y Veracruz, como entidades que encabezan el número de homicidios presentados, como se muestra en el Cuadro 3.14.

**Cuadro 3.14** Estados con mayor número de homicidios (2009-2015)



Fuente: Secretariado Ejecutivo (2016)

Observamos que en todos los casos, se superan los mil homicidios anuales, y a pesar de existir disminuciones entre estos años, el número resultante para el final del periodo, es mayor a la cifra presentada en 2009, y en casos como la Ciudad de México, Guanajuato y Guerrero, se observa un claro incremento.

Por otro lado, la percepción de la población respecto a la inseguridad en el país, aporta información adicional que indica el nivel de preocupación de la sociedad sobre su condición de vulnerabilidad frente a la posible presencia de violencia en sus entidades.

**Cuadro 3.15.** Porcentaje de la población por entidad federativa de 18 años y más, que considera que su Estado es inseguro a consecuencia de la delincuencia, entre marzo y abril

Entidad	Porcentaje				
	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	69.5	66.6	72.3	73.3	73.2
Aguascalientes	60.8	46.5	51.8	49.1	43.2
Baja California	58.2	51.6	51.5	53.7	53.2
Baja California Sur	37.1	24.4	30.1	39.3	61.8
Campeche	51.2	44.6	56.7	58.9	53.7
Coahuila de Zaragoza	64.5	74.6	82	78.5	74.9
Colima	66	70.3	71.1	56.9	56.5
Chiapas	38.3	38	51	62.1	54.6
Chihuahua	89.4	82.7	78	75.2	73.6
Ciudad de México	75.3	70.8	73	77.6	78.5
Durango	88.1	81.8	77.8	73.5	68
Guanajuato	54	54.1	58.8	64.8	64.8
Guerrero	72.5	74.4	86.9	78.9	86.8
Hidalgo	55.3	49.2	56.3	65.5	62.1
Jalisco	71.2	61.5	75.9	68	69.6
México	83.9	84.6	90.7	92.6	90.6
Michoacán de Ocampo	76	76	80.3	82	79.8
Morelos	80.8	81.2	86.5	89	86.3
Nayarit	79.3	72.9	56.6	51.1	55.5
Nuevo León	84.6	86.7	80.2	73	70.7
Oaxaca	73.3	60.7	66.9	77.1	77.7
Puebla	64	57.1	63.3	63.6	67.4
Querétaro	30.2	29.4	41.1	38.5	50.7
Quintana Roo	63.9	59.9	70	67	61
San Luis Potosí	76.3	60	77.8	73.1	69.2
Sinaloa	80.8	77.4	77.7	72.1	70.5
Sonora	46	42.4	52.5	57.2	62.5
Tabasco	77.7	71.2	83.4	86.1	88.9
Tamaulipas	83.4	82.9	84.1	83.9	86.9
Tlaxcala	41.6	40.1	52.1	60	59.2
Veracruz de Ignacio de la Llave	64.8	70	75.4	80.7	80.5
Yucatán	26.6	19.2	32.2	29.5	33.8
Zacatecas	83.1	80.5	84.7	80.3	80.9

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2011-2015)

En el Cuadro 3.15, se presenta la percepción respecto a la presencia de un estado de inseguridad derivado de la delincuencia por entidades, entre la población mayor a 18 años, observando que los estados con menor porcentaje de quienes consideran sus entidades como inseguras son Yucatán, Querétaro y Tlaxcala, regiones en donde, a pesar del porcentaje que reportan, los niveles se han incrementado para 2015. Por otro lado los estados con una disminución sostenida se encuentran Chihuahua, Durango, Sinaloa y Nayarit, con un porcentaje alto durante todos los años.

En el caso de los estados de Zacatecas, Tamaulipas, Tabasco, Sinaloa, Oaxaca, Veracruz, Nuevo León, Michoacán, Estado de México, Ciudad de México y Chihuahua, el nivel de percepción de inseguridad supera el 70%; resalta caso del Estado de México para 2015 en el cual, se alcanza a superar el 90%, lo que significa que 9 de cada 10 personas perciben que existe inseguridad en su estado.

El reflejo de la presencia de delincuencia organizada, homicidios y violencia generalizada, asociados al nivel de viviendas des habitadas y por tanto de Desplazamiento Forzado Interno, conforman los escenarios propicios en los que la población considera como alta la presencia de violencia y por tanto, el deterioro de su condición de 2011 a 2015.

### **3. Análisis de la estrategia de seguridad pública (2009-2015)**

Dentro del análisis elaborado respecto a las condiciones en la Seguridad Pública del país, a continuación se presenta el marco institucional y aplicación de políticas y programas públicos sobre la inseguridad y violencia en México, fragmentando el periodo en las dos administraciones que tuvieron lugar de 2009 a 2015.

De 2009 a 2012, se muestra la estrategia en el Programa Nacional de Seguridad Pública (2008-2012) planteada por el C. Felipe Calderón Hinojosa, analizando las acciones llevadas a cabo, así como los resultados obtenidos de estas decisiones.

De 2013 a 2015, se expone el seguimiento de las estrategias planteadas del Programa Nacional de Seguridad Pública (2014-2018) propuesto por C. Enrique Peña Nieto, estableciendo las modificaciones en la estructura institucional en este contexto.

Por último, se elabora un análisis integral del 2009 a 2015 con la descripción de los datos obtenidos en Gasto dirigido a la Seguridad Pública del país, así como las variaciones que se presentan de un periodo a otro.

### 3.1. Orientación inicial: La política en seguridad pública (2008-2012)

La administración de Felipe Calderón (2006-2012) se vio caracterizada por establecer una estrategia de Seguridad Pública centrada en el emplazamiento territorial de fuerzas armadas en distintas regiones del país. Según la revista Proceso (2007) dentro de sus primeros nueve meses de gobierno “Calderón sacó el ejército a la calle para reforzar la seguridad y lo metió a combatir el narcotráfico”.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) se establecieron diversas estrategias para enfrentar el crimen organizado, que van desde el incremento del gasto público para modernizar la infraestructura, equipamiento y la tecnología de la fuerza aérea y armada de México, hasta la generación de sistemas de inteligencia para combatir el crimen organizado y la destrucción de sus nodos de valor (véase Cuadro 3.16)

**Cuadro 3.16. Estrategias del PND (2007-2012)**

**Estrategia 1.** El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamento de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización.

**Estrategia 2.** Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo, así como un sistema de inteligencia para combatir los centros de distribución de drogas y laboratorios clandestinos

**Estrategia 3.** Se intensificarán las acciones específicas contra el lavado de dinero en México.

**Estrategia 4.** Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor, es decir, mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)

Dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública (2008-2012), se sugiere un cambio en las políticas y estrategias, a partir del impacto que la inseguridad causó sobre la sociedad,

razón por la cual, se privilegia la coordinación interinstitucional en los tres órdenes de gobierno, así como la modernización institucional, acciones de inteligencia policial y recursos tecnológicos en la prevención del delito y el combate frontal a la delincuencia, así como el fortalecimiento del sistema penitenciario en su función de reinserción social, de acuerdo al decreto emitido por la Secretaría de Seguridad Pública (2009).

En este plan, dentro del apartado que aborda las problemáticas y retos del país, se resalta el fortalecimiento en la participación de las corporaciones policiales en la recuperación de espacios públicos “invadidos por la delincuencia”, por medio de la Defensa Nacional (SEDENA) y de Marina (SEMAR), así como con la Procuraduría General de la República (PGR), la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y autoridades de seguridad pública y procuración de justicia locales; entre otras, en función de uno de los objetivos centrales de esta estrategia se contempla incrementar la presencia policial en lugares públicos y de convivencia familiar en entidades federativas y municipios.

Derivado de la estrategia por lograr mayor inserción y credibilidad de las autoridades en sus tres órdenes de gobierno, así como una plataforma de información criminal homologada, resalta la característica principal de estas líneas estratégicas, que se basa en el segundo objetivo propuesto:

*“Combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, a través de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.” (SSP, 2009:22)*

De la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, se describen siete ejes:

- Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la Delincuencia
- Prevención del Delito y Participación Ciudadana
- Desarrollo Institucional

- Sistema Penitenciario
- Combate a la Corrupción
- Tecnología
- Indicadores de Medición Establecidos con la Sociedad Civil

Las campañas emprendidas por las fuerzas públicas, se centraron en operativos en contra de la piratería, el narcotráfico, el secuestro, los delitos ambientales, el narcomenudeo y las violaciones a leyes federales en el territorio nacional, en las regiones calificadas en el Programa como clave para desarticular las estructuras logísticas y financieras de las redes criminales, realizando detenciones en: Michoacán, Tijuana, Guerrero, Sierra Madre (Chihuahua, Durango y Sinaloa), Nuevo León, Tamaulipas, Chiapas-Campeche-Tabasco, Culiacán-Navolato, Cancún, Aguascalientes, La Laguna, Torreón-Lerdo-Gómez Palacio, Veracruz y San Luis Potosí, lugares que posteriormente se presentarían como zonas con altos reportes de enfrentamientos violentos y homicidios, así como des habitación de viviendas y por lo tanto, Desplazamiento Forzado Interno.

Se observa, que durante este periodo, existieron dos principales características que promovieron el incremento en el deterioro de la seguridad pública; por un lado se transita de la responsabilidad por la recuperación de los espacios públicos en manos de las fuerzas policiales a las fuerzas militares, generando así enfrentamientos entre ambos bandos y un aumento en los niveles de riesgo para la población a ser víctimas de actos violentos y homicidios derivados de las estrategias de control y permanencia del crimen organizado.

La inserción proactiva de las fuerzas militares, en territorios que para el crimen organizado eran estratégicos, generó la movilización de sus propios agentes en un perímetro aún mayor, resultando en la expansión del territorio catalogado como violento y elevando la vulnerabilidad de la población local.

### **3.2. Fundamentos institucionales de la política de seguridad pública (2014-2018)**

El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) promovido por Enrique Peña Nieto, establece cinco metas nacionales las cuales sirven como ejes para los diferentes programas propuestos por dicha administración; en este sentido, se decreta el Programa Nacional de Seguridad

Pública (2014-2018), tomando estas metas como base de las determinaciones que en el documento se establecen.

El programa, se orienta con apego a la transición delictiva que México experimentó durante la administración anterior, caracterizada por el incremento sostenido en el número de delitos y enfrentamientos violentos, causados por la consolidación de organizaciones delictivas vinculadas con el narcotráfico y la economía ilegal.

El programa reconoce cuatro fenómenos que resultaron a partir de la crisis en seguridad pública; se señala el crecimiento sostenido de la delincuencia, especialmente en los delitos contra la salud y sus efectos en el aumento del consumo de drogas, por otro lado, se encuentra el fortalecimiento de organizaciones asociadas a la economía ilegal, financiadas con recursos de procedencia ilícita.

Como tercer problemática, se encuentra el surgimiento de patrones delictivos, reconocidos como consecuencia de la especialización de los grupos criminales y la impunidad, asociada a la debilidad institucional y escasa coordinación; por último, se hace referencia a la corrupción y colusión de las autoridades policiales, y de administración y procuración de justicia.

En este contexto, según el Programa Nacional de Seguridad Pública (2014-2018), se busca reducir la violencia y restablecer las condiciones de convivencia pacífica, con la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia que sustenta diez apartados:

- I. Prevención del delito y reconstrucción del tejido social
- II. Justicia Penal Eficaz
- III. Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía
- IV. Transformación del sistema penitenciario
- V. Promoción y articulación de la participación ciudadana
- VI. Cooperación Internacional
- VII. Información que sirva al ciudadano
- VIII. Coordinación entre autoridades
- IX. Regionalización

## X. Fortalecimiento de la inteligencia

Como acciones en el marco institucional, se rediseña la Administración Pública Federal relacionada con el tema de seguridad pública para otorgar sustento a la nueva Estrategia de Seguridad Pública, redefiniendo nuevas facultades a la Secretaría de Gobernación destacando: la seguridad pública, la seguridad nacional, la prevención del delito, la protección de los derechos humanos, la atención a víctimas del delito y personas desaparecidas, así como la relación política y de coordinación con los otros Poderes de la Unión y con los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Se anexa, la división del país en cinco regiones, tomando en cuenta las características de la delincuencia y capacidad de respuesta de la región, siguiendo con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en este marco resalta la prioridad a la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, como homicidios dolosos, secuestro, extorsión, trata de personas y robo con violencia, así como la desarticulación de grupos delictivos, a partir de la presencia de las instituciones de seguridad pública en los municipios, zonas metropolitanas y carreteras con mayores índices delictivos.

### **3.3. El gasto en seguridad pública 2009-2015**

El ejercicio del gasto en Seguridad Pública vinculado de manera directa, al desenvolvimiento del Desplazamiento Forzado Interno se define alrededor del desempeño de 7 componentes principales: 1) el gasto total ejercido por el poder judicial, 2) el gasto de la secretaria de Gobernación; 3) la secretaria de marina, 4) Defensa nacional, 5) Seguridad Publica, 6) la Procuraduría General de la Republica y 7) el gasto ejercido por la Comisión nacional de los Derechos Humanos.

Desde una perspectiva de análisis cuantitativo sobre la magnitud de este gasto, se puede observar una tendencia creciente en todos sus ramos desde 2009 y hasta 2015, que alcanza un crecimiento promedio anual del 8%, que presenta saltos importantes en 2011 y 2012, donde el crecimiento de estos sectores alcanzo tasas de hasta un 16% anual.

El Cuadro 3.17 ilustra el valor agregado del Gasto reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal durante este periodo, donde se alcanza a observar un incremento del 66% acumulado durante todo el periodo.



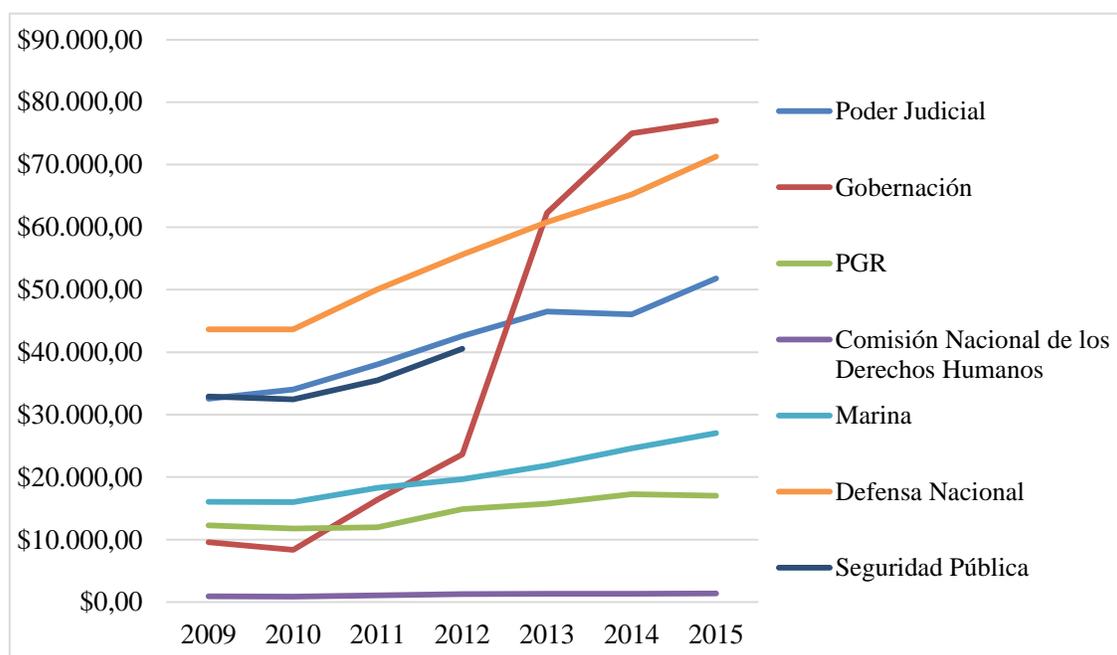
La desagregación de las cifras muestra que entre 2009 y 2010, se presenta un incremento del Gasto destinado al Poder Judicial, la Procuraduría General de la Republica, la Marina, y en un nivel más alto la Defensa Nacional.

La dinámica del Ramo 36<sup>10</sup>, Seguridad Pública, presenta un traslado de su manejo financiero a la Secretaria de Gobernación, en función de una redistribución estratégica de sus funciones en la nueva estrategia de seguridad en la administración de Enrique Peña Nieto.

El Cuadro 3.18, se presenta la distribución de los ingresos destinados a este campo, con un aumento generalizado e intercambio en la asignación total. Como primera aproximación, este ejercicio intenta puntualizar en las tendencias generales.

<sup>10</sup> Dentro de la clasificación del gasto público y como parte de las funciones a nivel Federal del gobierno, el Ramo 36 representa el monto de los recursos que se destinan a la Seguridad Pública, para más información consultar Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

**Cuadro 3.18.** Total de Gasto Público en actividades vinculadas a la Seguridad Pública (2009-2015)  
-Distribución por actividades-



Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2016)

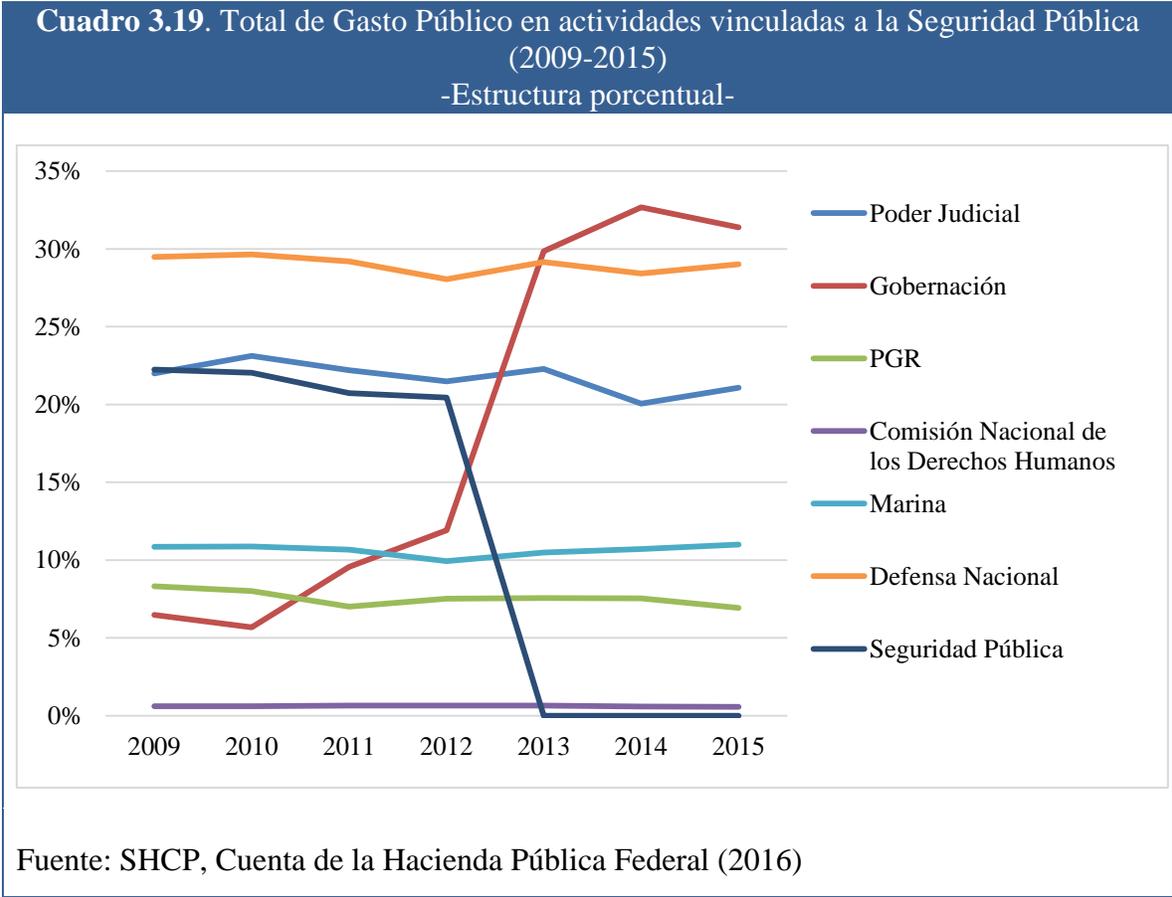
Dentro del comportamiento de los componentes del gasto aquí analizados, resalta el nivel y tendencia del gasto ejercido por la CNDH, el cual permanece con una magnitud con respecto a otras categorías, especialmente baja, sin reportar en su volumen incrementos importantes. (Véase Anexo 3.2)

En 2011, se presenta un cambio en la estructura del gasto, Gobernación comienza a adquirir una tendencia creciente por encima del resto; mientras que la PGR, se posiciona en segundo término en la participación total con cifras crecientes. El año en que ocurren los cambios más importantes, es 2012 con la eliminación del Gasto en Seguridad Pública, que se transfiere hacia Gobernación, en la redistribución de funciones para esta entidad.

De 2013 a 2015, en general el Gasto se expande, de forma prácticamente igual en todos los conceptos, con excepción de la PGR, con un crecimiento menor al de los demás en lo percibido. Los incrementos sostenidos durante todo el periodo, se centran en el Gasto en

Defensa Nacional y Marina, mientras que la CNDH, encuentra un ligero incremento de 2013 a 2015 poco representativo.

El Cuadro 3.19, aporta la estructura porcentual para el análisis de la organización en la participación de cada actividad relacionada a la Seguridad Pública aquí presentada en el total anual otorgado durante el periodo.



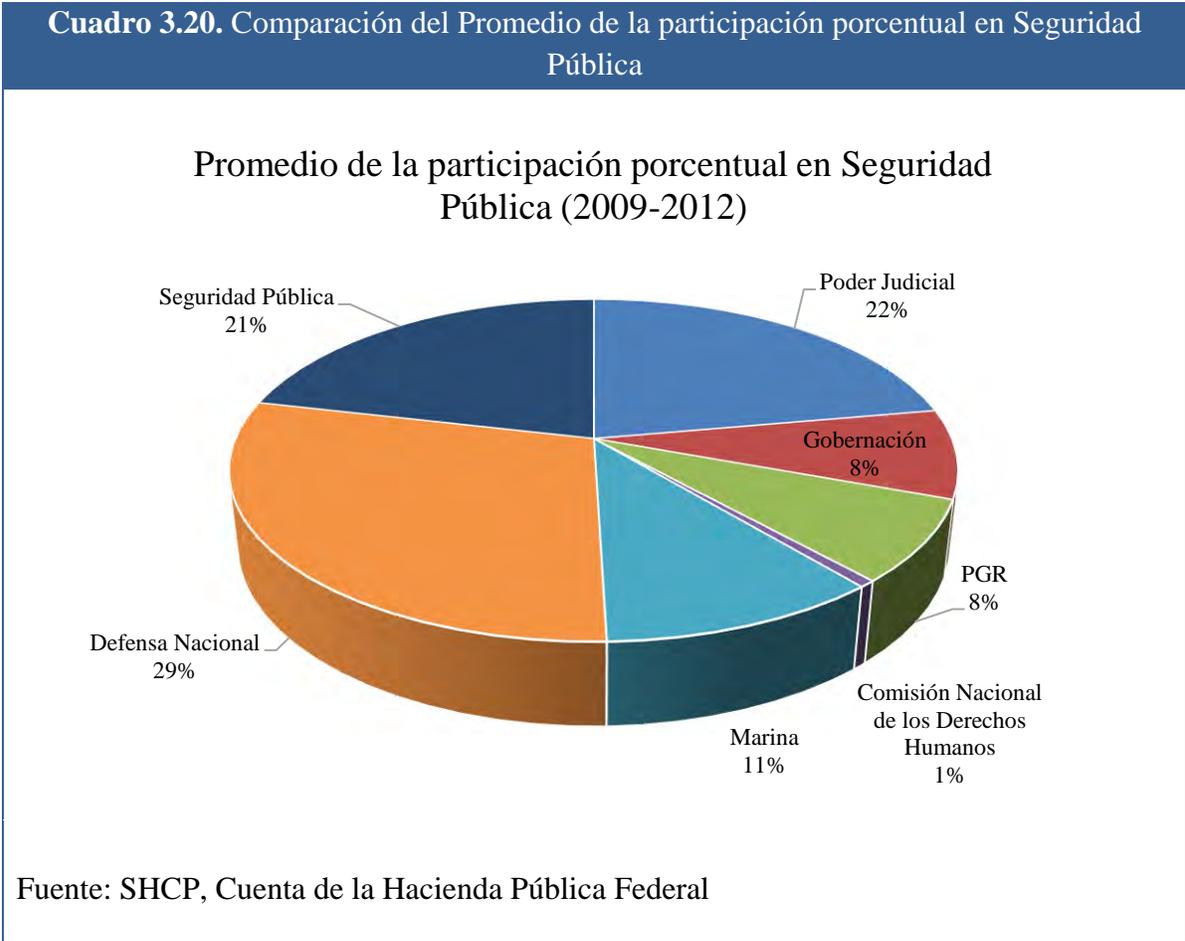
La distribución de 2009 y 2010, permanece igual, con un incremento del Poder Judicial sobre la Seguridad Pública, en 2011 se observa el aumento de lo destinado a Gobernación, dando paso a la transferencia de facultades y por tanto ingresos entre la obtención de mayores aportaciones a Gobernación, sobre la desaparición del rubro en Seguridad Pública. (Véase Anexo 3.2.1)

En 2014, el Poder Judicial sufre una disminución al igual que la Defensa Nacional, sobre un aumento en Gobernación; para 2015, la PGR se reduce, mientras que la Defensa Nacional y

el Poder Judicial aumentan, a cambio de una pequeña disminución en la participación de Gobernación.

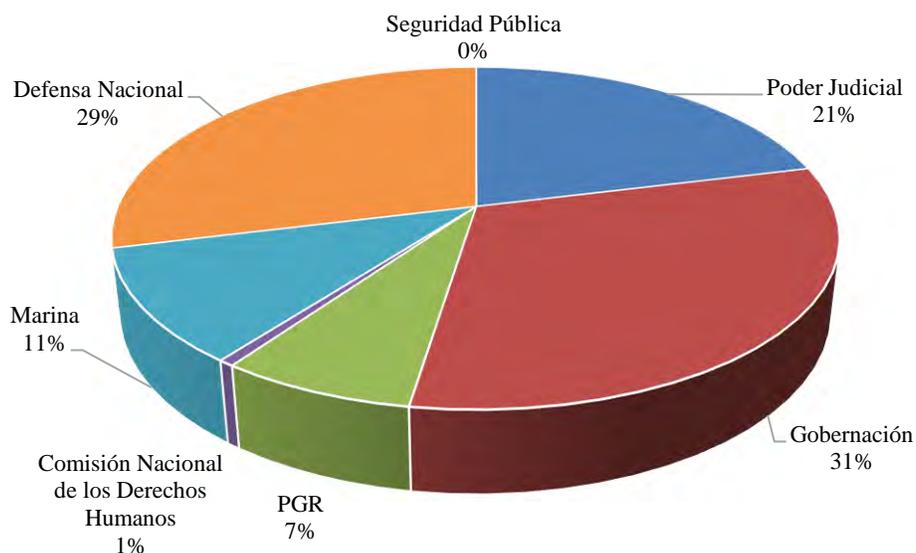
De forma general, durante el periodo, la PGR, la CNDH, la Marina y la Defensa nacional, continúan en una tendencia sostenida, con una mayor participación de la Defensa Nacional, y un aumento significativo en Gobernación.

Como evaluación de todo el periodo, la comparación del Cuadro 3.20 respecto a los promedios en la participación porcentual en Seguridad Pública, reportan los cambios en la estructura en Seguridad Pública de 2009 a 2015.



**Continuación del Cuadro 3.20. Comparación del Promedio de la participación porcentual en Seguridad Pública**

**Promedio de la participación porcentual en Seguridad Pública (2013-2015)**

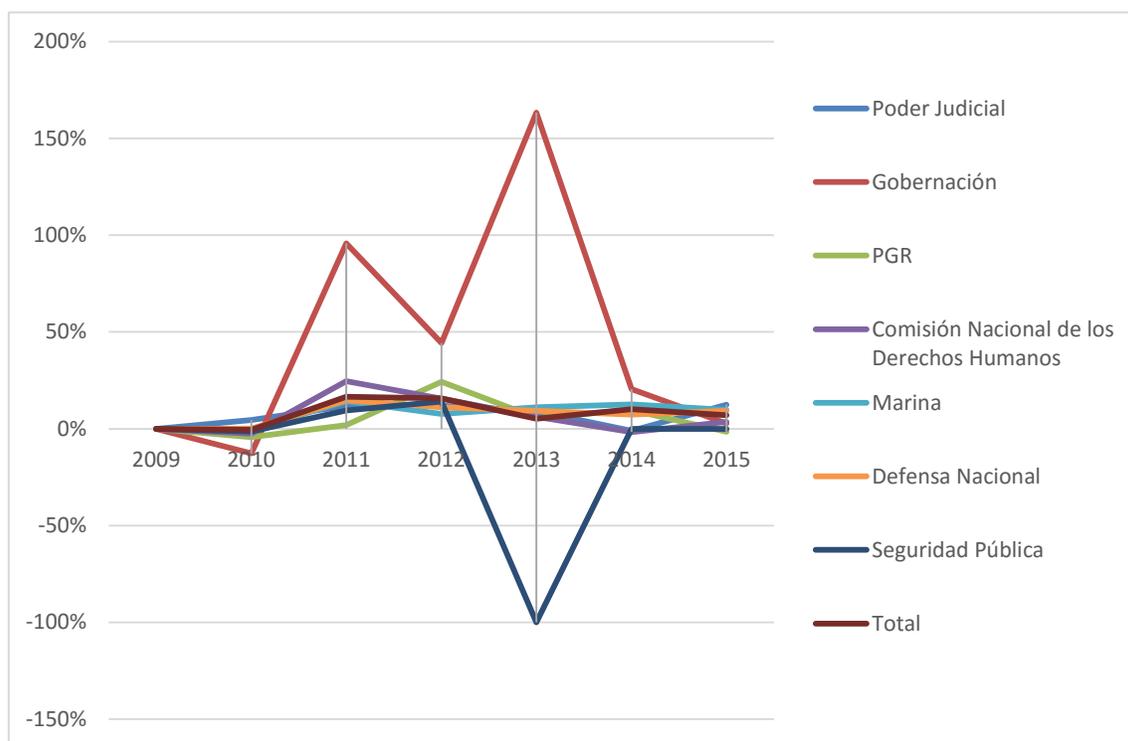


Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal

Se aprecia una diferencia sobre un punto porcentual promedio, del Poder Judicial y la PGR, mientras que la Defensa Nacional, la Marina y la CNDH permanecen igual; se observa una absorción completa del concepto por Seguridad Pública a Gobernación de un periodo a otro.

El Cuadro 3.21, se muestra la tasa de crecimiento anual de la participación de las actividades vinculadas a la Seguridad Pública, como parte del análisis de la tendencia en la redistribución del presupuesto observado durante el periodo. Este cuadro muestra la tendencia acelerada a la concentración de los recursos vinculados a tarea de la seguridad pública dentro del gasto ejercido desde la Secretaría de Gobernación, desplazando a segundo plano la labor de otras secretarías en el crecimiento de su presupuesto.

**Cuadro 3.21.** Tasa de crecimiento anual de la distribución del Gasto en actividades de Seguridad Pública (2009-2015)

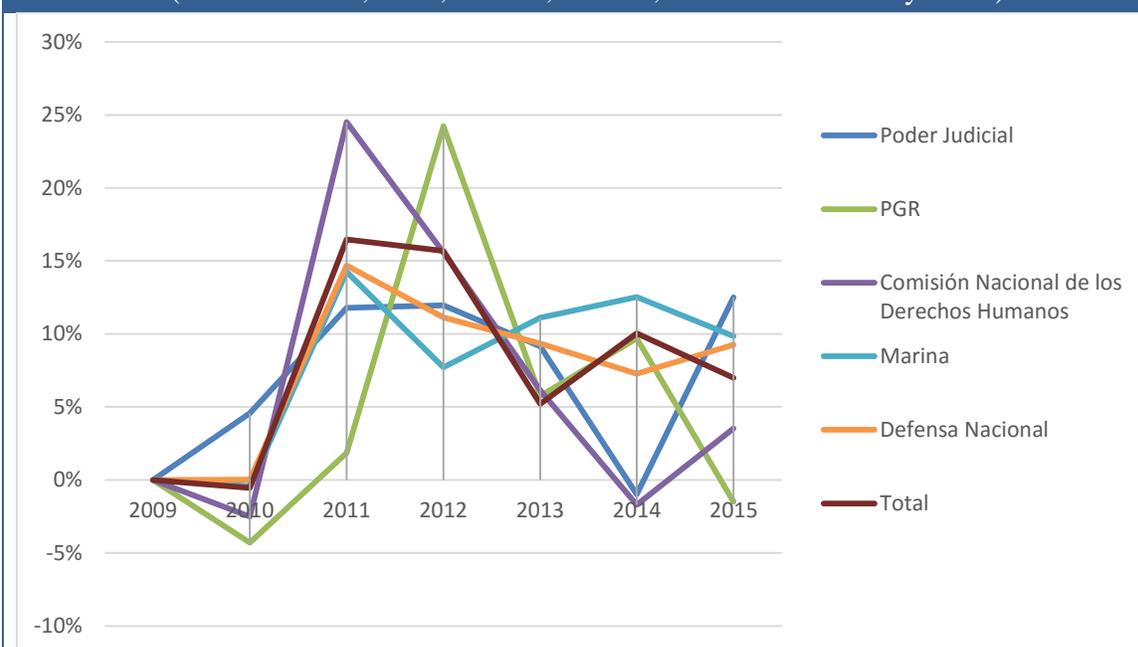


Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2016)

Las tendencias del incremento anual del Poder Judicial, PGR, la CNDH, Marina y Defensa Nacional, permanecen en una tendencia sostenida, en comparación con los crecimientos reportados por Gobernación en 2011, y a partir de los cambios promovidos a partir del 2012, con un aumento de más del 150% con respecto al año anterior, y un descenso en la misma magnitud para 2015, acompañado con la erradicación del Gasto en Seguridad Pública. (Véase Anexo 3.2.2)

Continuando con el estudio del gasto destinado a la Seguridad Pública, el Cuadro 3.22 presenta la variación de los mismos rubros, omitiendo el de Gobernación y del extinto ramo en Seguridad Pública, con la intención de centrarnos en la tasa de crecimiento que no se especifica en el Cuadro 3.21 a razón de focalizar el estudio aún más.

**Cuadro 3.22.** Tasa de crecimiento anual de la distribución del Gasto en Seguridad Pública para 2009-2015  
(Poder Judicial, PGR, CNDH, Marina, Defensa Nacional y Total)



Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2016)

De la información ilustrada se observa un incremento importante de 2009 a 2011 en todos los campos presentados, en donde la CNDH resalta con cerca del 25% en su aumento, para 2012 se reporta un pequeño descenso del total, aunque la PGR presenta un incremento del 25% para este periodo con una caída para la CNDH. De 2013 para 2015 se presenta una variación de no más del 10% del total, con una importante reducción por concepto del Poder Judicial y la CNDH, esto podría explicarse a partir de la redistribución de las facultades hacia la Secretaría de Gobernación.

De forma general, se encuentran los cambios de una administración a otra, en la concentración de los recursos destinados a los conceptos que se otorgan a Seguridad Pública hacia Gobernación, así como una variación importante en el Poder Judicial, y la permanencia de un nivel bajo en los recursos asignados a la CNDH, esto en correspondencia con los programas establecidos por cada una de las administraciones que tuvieron lugar de 2009 a 2015, considerando el emplazamiento de las fuerzas públicas como estrategia de recuperación de espacios públicos en el caso del Programa Nacional de Seguridad Pública (2007-2012).

Por otro lado, la reconstrucción del modelo en Seguridad Pública, con las determinaciones en el reacomodo de los ingresos y centralización de los mismo, con una reformulación en las facultades establecidas para las instituciones competentes, indicado en el Programa Nacional de Seguridad Pública (2014-2018).

## **IV. Recomendación: Hacia un Programa Estratégico para el Desplazamiento Forzado Interno**

A continuación se presentan una propuesta inicial del Programa integral de regulación y asignación estratégica de los recursos públicos en seguridad y desarrollo económico para la mitigación y prevención del Desplazamiento forzado interno, así como sus efectos a la luz de las restricciones presupuestales actuales y el contexto migratorio actual

### **1. Bases de un Programa Estratégico para el DFI**

Para generar resultados permanentes con un nivel de efectividad alto, respecto a la mitigación del Desplazamiento Forzado Interno causado por la inseguridad, es necesario establecer una estrategia que integre la dimensión económica, política y social sobre todas las etapas de su proceso (prevención, desplazamiento y retorno) desde un enfoque que priorice las Políticas y Programas a partir de una perspectiva local y regional, centrado en las causas económicas más complejas y profundas del proceso y no únicamente en el evidente problema de inseguridad.

A continuación, se presentan las bases propuestas de un Programa Estratégico para mitigar el Desplazamiento Forzado Interno, que rescata el planteamiento anteriormente mencionado y las recomendaciones emitidas por la ACNUR. El objetivo primordial que intenta lograr esta propuesta, se basa en la disminución del crecimiento de la delincuencia organizada, y por tanto del Desplazamiento Forzado Interno por inseguridad, a partir del fortalecimiento del mercado interno, en las regiones con mayores niveles de vulnerabilidad.

La estrategia busca abordar la problemática en su totalidad, basada en el diseño de dos vectores de instrumentos, tanto financieros, como normativos, direccionados de forma convergente de manera que complementen la tarea del gobierno y encaminen las acciones de las organizaciones no gubernamentales.

Esta propuesta involucra gradualmente a los tres agentes económicos involucrados durante el desenvolvimiento del fenómeno del DFI, tanto como las etapas de su proceso. La estrategia se estructura de la siguiente manera:

Por un lado, en el diseño de una visión horizontal, el vector de instrumentos normativos define una propuesta para abordar la problemática considerando a los agentes involucrados dentro de las etapas del DFI en las acciones que derivan para cada fase; Por otro lado, se encuentra la visión vertical, la cual rige la estrategia trazada para los instrumentos financieros, en la reorganización del ejercicio del Gasto Público en materia de Seguridad Pública y Desarrollo Económico como un solo sistema, partiendo del nivel de injerencia de los agentes en cada una de las etapas, de manera que se concentre en las actividades más significativas y eficientes para la mitigación del fenómeno. La estrategia se basa en la integración de ambos instrumentos, con visiones distintas, que convergen en el objetivo global del Programa Estratégico para la mitigación del DFI.

## **2. Objetivos y estrategias normativas**

La estructura en la planeación del marco normativo, se propone como una orientación vertical, es decir, contemplando el apoyo integral a la población vulnerable, se elabora la siguiente propuesta en el margen del estudio y reconocimiento del fenómeno y las etapas que lo componen, a través de la creación de instituciones que se orienten a la atención de víctimas con apego en la divulgación de los Derechos Humanos de los desplazados, así como el monitoreo y construcción de indicadores para su rastreo, en un ámbito multidisciplinario para la asistencia integral de los afectados, las características centrales tomadas en cuenta se basan en los avances propuestos por Colombia. (Véase Capítulo II, apartado 2.2)

### **I. Reconocimiento del Desplazamiento Forzado Interno**

Objetivo: Establecer los medios de contacto con la sociedad necesarios, para informar del reconocimiento de las víctimas de este fenómeno y sus implicaciones, así como los derechos con los que cuentan durante el proceso.

- a) Creación de comisiones de monitoreo en todos los órdenes de gobierno, con una metodología homologada, para formalizar un diagnóstico del número oficial de víctimas que permita el dimensionamiento del problema y su seguimiento a través del tiempo, contemplando tanto variables cuantitativas como el número total de desplazados internos, el número de comunidades

afectadas, las pérdidas económicas generadas, etc. Considerando su carácter cualitativo como lo es la percepción de la inseguridad, necesidades de consumo regional, etc.

- b) Campañas de alto impacto social en medios de comunicación digitales, que divulguen la existencia del fenómeno, para promover el reconocimiento social del mismo y evitar la marginación y discriminación institucional de los desplazados internos en los lugares de destino;
- c) Fomento en la elaboración de estudios especializados, que aborden las distintas dimensiones en las que los desplazados se ven afectados en su condición de vulnerabilidad, que permitan reconocer sus causas y consecuencias, así como la forma más adecuada para incidir en su dinámica;
- d) Evaluación constante de la incidencia delictiva, el estado de la seguridad pública e indicadores de la actividad económica en función del desplazamiento, en las regiones con riesgo de convertirse en centros de expulsión de desplazados o aquellas comunidades que ya se encuentran en el proceso de desdoblamiento por estos motivos.

## **II. Prevención**

Objetivo: Resguardar y promover las condiciones óptimas de la población para su desarrollo integral, a fin de crear arraigo de la población con sus comunidades, así como la prevención de la violencia (como causa central del Desplazamiento Forzado Interno en México).

- a) Crear programas de reactivación económica, enfocada en actividades productivas intensivas en mano de obra y mejores niveles de ingreso, e infraestructura física productiva, en función de las características de los mercados regionales, para incentivar la consolidación del mercado interno (atender la producción y el consumo interno);
- b) Apoyo en la capacitación de la mano de obra, orientada a las actividades económicas que en la región tienen lugar, para crear empleos y fuentes de ingreso suficientes ante las necesidades del consumo de las familias mexicanas;

- c) Programas de apoyo al consumo, focalizado a incentivar la actividad de los productores regionales de bienes básicos, para impulsar la demanda interna regional.
- d) Programas de financiamiento a proyectos de alto impacto económico regional y generadores de empleo, para promover la ocupación y la productividad local y con ello incentivar el arraigo de la población a su lugar de origen;
- e) Asesoría en la creación de proyectos de inversión para la población local, a fin de sostener la estabilidad financiera familiar y formalizar la estructura básica en la planeación de los pequeños productores, elevando el nivel de efectividad con el control técnico, comercial y financiero;
- f) Campañas de vigilancia de los espacios públicos y zonas escolares, para resguardar el orden y la convivencia entre jóvenes, y desincentivar la integración de células criminales;
- g) Fomentar la formación integral de los jóvenes en regiones vulnerables, mediante la generación de infraestructura que promueva las habilidades científicas, culturales y deportivas, así como la difusión de oportunidades académicas.

### **III. Asistencia integral**

Objetivo: Atender a la población vulnerable de ser desplazada, a los desplazados en su traslado, así como la reintegración de los mismos, en asesoría jurídica, prestación de servicios básicos y resguardar su salud.

- a) Programas de asesoría jurídica para la denuncia de delitos graves que vulneren la integridad de las personas, y que a su vez sirvan para el monitoreo del desarrollo de posibles zonas conflictivas;
- b) Protección en albergues o viviendas provisionales, a la población que ha sido desplazada, a fin de preservar sus derechos humanos y otorgarles acceso a una vivienda temporal en condiciones dignas;
- c) Brindar servicios de asistencia médica de ser necesario, así como apoyo psicológico a las víctimas o testigos de violencia, siendo un evento traumático

para la población, evitando efectos colaterales en la salud pública a raíz de la inseguridad;

- d) Asesoría legal en la obtención o regulación de la documentación necesaria que acredite la propiedad de predios, garantizando el arraigo a los bienes inmuebles y a las regiones;
- e) Fortalecimiento y difusión de los derechos de propiedad, para incentivar la coordinación y convivencia entre los propietarios respecto a sus comunidades y el espacio público;
- f) Atención especializada integral a mujeres embarazadas, niños, minusválidos y adultos mayores, a fin de garantizar el ejercicio adecuado de sus Derechos Humanos.

#### **IV. Protección a víctimas**

Objetivo: Proteger la seguridad de los desplazados, por posibles casos de persecución o amenazas por parte del crimen, así como la garantía de su integridad en la denuncia anónima de hechos violentos, incorporando el derecho de acudir a cualquier institución pública en busca de resguardo, con el fortalecimiento institucional en materia de Seguridad Pública.

- a) Legislar en materia de instrumentos que garanticen la seguridad de las víctimas, que han hecho público su caso a través de la denuncia, para generar confianza e incentivar la denuncia;
- b) Otorgar a las víctimas la garantía del anonimato en sus declaraciones y resguardo de su condición como testigos o víctimas de violencia;
- c) Protección a los derechos de la niñez en colaboración con organizaciones internacionales, como estrategia para el desarrollo de las futuras generaciones;
- d) Generar una plataforma de información, respecto a las denuncias, en función de su impacto social, para la elaboración de programas regionales específicos.

#### **V. Recuperación de zonas afectadas**

Objetivo: Reacondicionar la infraestructura dañada por posibles enfrentamientos violentos o saqueos en comunidades afectadas.

- a) Permanencia del plazo necesario de las fuerzas militares en las zonas en riesgo, aportando garantía a la Seguridad Pública, para generar estabilidad social y preservar la infraestructura regional;
- b) Apoyo en la reconstrucción física de las comunidades afectadas, por medio de facilidades de acceso a recursos financieros, para acelerar la reactivación económica de la zona;
- c) Reconstrucción o recuperación inmediata de las principales vías de acceso para servicios y bienes públicos o privados, con la intención de acelerar las labores de rehabilitación.

## **VI. Fuerzas de seguridad pública**

Objetivo: Mantener la presencia de las fuerzas de seguridad, para preservar el orden, y no para generar confrontación directa.

- a) Redefinir la estrategia de emplazamiento de las fuerzas de Seguridad Pública en zonas conflictivas, encaminadas con enfoque un no confortativo, sino preventivo, para estabilizar las condiciones de vida de las familias sin ponerlas en riesgo y restaurar la confianza en las instituciones públicas.
- b) Incrementar el esfuerzo por profesionalizar y certificar al personal de las distintas dependencias y niveles de gobierno involucrados en la labor de la Seguridad Pública en materia de controles de confianza, para evitar la corrupción del personal vinculado a la Seguridad Pública;
- c) Reducir el número total de efectivos emplazados, y enfocar el esfuerzo en labores de inteligencia, para realizar operativos más eficientes, productivos y con menos daños colaterales.
- d) Invertir en tecnologías de la información y comunicación para fortalecer las tareas de investigación y sistematización de los indicadores de inseguridad, para focalizar las estrategias del emplazamiento territorial de la fuerza pública.

## **VII. Reinserción y atención de los desplazados**

Objetivo: Otorgar el apoyo necesario a las personas desplazadas en su proceso de reinserción en sus lugares de origen.

- a) Apoyo psicológico y físico a las personas en el reingreso a su comunidad de origen, para impedir el despoblamiento y deterioro de las condiciones de convivencia;
- b) Programas de seguimiento de las condiciones económicas y sociales de las personas que regresan, para asegurar la no reincidencia como desplazados forzados internos;
- c) Incentivar generación de nuevos esquemas de coinversión social y productiva local, para promover la actividad económica;
- d) Programas de empleos de emergencia en las regiones con retorno de población vulnerable, para preservar las condiciones de ingresos y calidad de vida;
- e) Monitoreo de las condiciones socioeconómicas del país y las regiones afectadas, para reducir los niveles de pobreza, y vulnerabilidad económica;
- f) Preservación de zonas ecológicas y arqueológicas protegidas, así como monumentos y edificaciones consideradas por su valor histórico cultural en el margen del respecto a las tradiciones y costumbres locales, como un componente generador de ingresos en comunidades indígenas.

## **VIII. Colaboración internacional**

Objetivo: Fortalecer la comunicación de México con las organizaciones encargadas del monitoreo y seguimiento del desplazamiento, a fin de incorporar las recomendaciones emitidas y aportar mayor información del caso nacional en materia de Desplazamiento Forzado Interno.

- a) Crear vías de comunicación permanentes y directas con organismos de orden internacional, en el seguimiento del fenómeno, para obtener

financiamiento extraordinario en materia de seguridad y protección a los derechos de los desplazados;

- b) Facilitar la cooperación internacional para el desarrollo de investigaciones especializadas, dentro sobre los factores que inciden en el desplazamiento, para mejorar la calidad de los diagnósticos de sus causas y los métodos de intervención pública y social más adecuadas;
- c) Buscar la colaboración regional de los países que comparten la misma situación que México, aunque en menor escala.

### **3. Tareas y estrategias financieras**

Todo plan estratégico debe contar con una estructura lógica, que especifique la ruta para la elaboración de los objetivos, estrategias y metas, incluyendo la asignación de los recursos necesarios para la consecución del plan. En su caso, la mitigación y prevención del Desplazamiento Forzado Interno por Inseguridad en México, requiere complementariamente el diseño de los objetivos y estrategias normativas, acompañado de una estrategia financiera concreta que lo vuelva posible en el corto plazo.

Cualquier estrategia financiera promovida por el sector público, se puede analizar desde dos perspectivas fundamentalmente, esto es, desde el enfoque de las fuentes de ingresos, así como el enfoque del ejercicio del gasto público; la problemática que aquí se plantea, radica tanto en contar con fuentes de financiamiento del quehacer público, así como de volver más eficiente el ejercicio del mismo, de acuerdo a los objetivos contenidos en el plan.

Basado en un enfoque de relaciones transversales entre los tres principales agentes involucrados durante el DFI, es decir las Empresas, el gobierno y la sociedad civil, relacionados a las cuatro etapas del proceso, se pueden determinar 12 estrategias financieras principales a ejecutar por parte del gobierno, derivadas de las tareas principales que requiere realizar cada agente económico. (Véase Cuadro 4.1)

**Cuadro 4.1 Estrategia financiera**

	Empresa	Gobierno	Sociedad civil
Prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar inversión, empleos estructura productiva regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar infraestructura económica y social</li> <li>• Gasto en investigación</li> <li>• Gasto en infraestructura</li> <li>• Gasto en coinversión social en estructura productiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar condiciones de convivencia social (ciudadanía) educación, salud, vivienda</li> <li>• Favorecer la Distribución equitativa del ingreso</li> </ul>
Desplazamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrevivir a la inseguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emplazar a las fuerzas de seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidar de los derechos humanos promover la denuncia y diagnostico</li> </ul>
Reintegración DFI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar empleos extraordinarios y bienes de consumo de bajo costo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar recursos extraordinarios internacionales</li> <li>• Inversión en rehabilitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar servicios sociales y altruismo</li> </ul>
Seguimiento (solución a largo plazo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión en actividades complementarias intensivas en empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genera incentivos focalizados (orientación de la inversión) en regiones vulnerables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo y evaluación de resultados</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

El Cuadro 4.1, muestra las tareas principales de cada agente económico frente a cada una de las etapas. En este, las tareas vinculadas a la prevención, son las que cuentan con una mayor prioridad y por tanto un mayor requerimiento de esfuerzo financiero por parte de toda la sociedad y los distintos agentes económicos.

### **3.1. Prevención**

- 1.1 Durante la etapa de prevención, las empresas, a nivel nacional deben concentrar sus esfuerzos en generar inversión, empleos y estructura productiva regional orientada al consumo de las familias. Esto significa que el gobierno debe generar incentivos fiscales diferenciados entre las empresas, privilegiando a las empresas asentadas en los sectores donde se genera un mayor número de empleos por cada peso invertido y donde se generen mayores encadenamientos productivos regionales, es decir, zonas en las que se integren más empresas y actividades complementarias a nivel regional alrededor de un solo proyecto productivo.
- 1.2 El gobierno, tiene como tarea principal, generar infraestructura económica y social en regiones y sectores estratégicos que permitan reproducir los mayores efectos multiplicadores sobre el gasto público, lo que significa reducir gradualmente el gasto corriente en actividades administrativas e incrementar en la misma magnitud el gasto en inversión y desarrollo económico, sobre todo en las regiones donde las empresas, por las libres fuerzas de mercado no generan inversiones por interés propio.
- 1.3 La sociedad civil, por su parte, tiene la tarea de impulsar mejores condiciones para la convivencia social, promoviendo la calidad de la educación, la salud y vivienda, así como generar programas de vigilancia para favorecer la distribución equitativa del ingreso y encaminar al gobierno en las estrategias locales pertinentes para reducir la vulnerabilidad socioeconómica de la población. Esto implica la necesidad de incrementar las transferencias del gobierno hacia la población, en forma de becas profesionales especializadas en las labores de investigación y desarrollo de estrategias para el combate a la vulnerabilidad socioeconómica.

### **3.2. Desplazamiento**

- 2.1 Una vez que ya existe el Desplazamiento Forzado interno por inseguridad como un fenómeno característico de una zona, municipio o estado, la tarea de las empresas debe encaminarse a sobrevivir a la inseguridad imperante, minimizando pérdidas y

riesgos, lo que obliga al gobierno a participar activamente en la inversión de sistemas de seguridad en las comunidades afectadas y los negocios que generan más empleos y con mayor incidencia en las cadenas productivas regionales, compartiendo en un esquema de coinversión social (1 a 1) el gasto en sistemas de seguridad privada en estos proyectos.

2.2 El gobierno, en un entorno de inseguridad, tiene la obligación de dirigir el empacamiento de las fuerzas de seguridad de manera estratégica en las zonas donde se esta se presenta, priorizando el emplazamiento estratégico de acuerdo al tipo y magnitud de la violencia y sus causas a nivel territorial, esto significa que se deben emplazar fuerzas federales donde existen crímenes contra la integridad de las personas (secuestros, violaciones y homicidios) y fuerzas estatales en mando único, donde existe crecimiento en la delincuencia en contra de las pertenecías de las personas, en tanto que la magnitud de la beligerancia es diferente.

2.3 La sociedad civil, una vez que el entorno de violencia y por tanto el desplazamiento genera indicios de ser un proceso con tendencia creciente, se debe enfocar en el resguardo de los derechos humanos y la promoción de la denuncia del delito, esto significa que el gasto de gobierno en coinversión social debe de incrementarse para financiar estas tareas, ampliándose sus facultades y presupuestos en la contratación de personal y la constitución y apoyo a organizaciones vinculadas a estas tareas en las zonas afectadas.

### **3.3. Reintegración**

3.2. Para incentivar que las personas previamente desplazadas retornen a sus lugares de origen y se reintegren a la estructura económica local las empresas tienen como tarea generar empleos de emergencia y nuevas formas de en fleo formal y que de manera paralela prioricen la producción de bienes de consumo de bajo costo. Que por un lado genere un piso mínimo de ingresos a las personas y por el otro reduzca los precios relativos de los satisfactores básicos producidos en la región. Esto significa incrementar el gasto de gobierno destinado a subsidiar los sectores encargados de la

producción de bienes de consumo local y generar incentivos fiscales y esquemas de coinversión social para nuevos proyectos productivos con alto potencial de crecimiento,

3.3. La sociedad civil requiere aportar a la reintegración de los desplazados mediante el incremento del gasto destinado a la generación de servicios sociales, médicos y de protección de derechos humanos, lo que solicita de una creciente transferencia presupuestal hacia las organizaciones con arraigo a los territorios afectados; lo que se puede reforzar con el incremento de los rubros deducibles de impuestos a cargo de estas organizaciones, sobre la adquisición de bienes de consumo y bienes de capital para sus labores.

3.3 Por su parte el gobierno, durante esta etapa cuenta con presiones presupuestales altas, pues las tareas del desplazamiento y la reintegración solicitan de gastos altos. No obstante las condiciones adversas hacen posible el hecho de gestionar recursos extraordinarios ante la comunidad internacional para invertir en la rehabilitación de los espacios previamente afectados y para el apoyo a las tareas de las empresas y la sociedad civil.

### **3.4. Seguimiento y solución de largo plazo**

4.1 La tarea de la empresa en esta etapa, consiste en consolidar su crecimiento y rentabilidad, para salvaguardar los empleos, esto significa que se ha alcanzado el nivel de desarrollo adecuado, para ampliar el margen de percepciones fiscales.

4.2 Durante esta etapa, se da la transición de un alto gasto en seguridad y subsidios en generación de estructura económica, por una creciente tendencia a la generación de ingresos fiscales regulares por parte de las empresas, asociadas a la consolidación de una estructura económica productiva vinculada al mercado de trabajo local y sus necesidades de consumo.

4.3 Se promueven las acciones por continuar con el monitoreo de las condiciones que vulneran a la población ante el Desplazamiento Forzado Interno, a fin de la reducción

4.4 La actual propuesta normativa y financiera, aborda la problemática bajo una estrategia que intenta solucionar el problema a través de insertar soluciones a largo plazo, con resultados permanentes y sostenidos en el tiempo, a fin de generar un proceso de crecimiento y desarrollo social, económico y político, con instituciones fortalecidas y un ámbito económico que genere oportunidades de estabilidad.

## Conclusiones generales

El presente estudio ha permitido conocer las causas y efectos del Desplazamiento Forzado Interno en México, así como su desarrollo histórico desde un enfoque económico, partiendo de una evaluación estadística centrada en su tendencia observada entre 2009 y 2015.

La hipótesis propuesta al inicio del presente trabajo, fue ratificada a partir de los datos observados, la explicación teórica expuesta y los casos particulares señalados, pues a pesar de que en México algunas organizaciones como la CNDH, CESOP y la CMDPDH, abordan la situación actual respecto al Desplazamiento Forzado Interno en el país, resulta insuficiente la información existente a falta de un reconocimiento oficial por parte de los distintos niveles de gobierno, situación que inhibe la generación de investigaciones con un enfoque económico, y por tanto, la inclusión dentro de las políticas públicas de instrumentos normativos y estrategias financieras, que brinden atención a la población afectada.

El estudio muestra que si bien, en términos prácticos el DFI en México durante el siglo XXI es causado por el progreso de la inseguridad y la violencia en el país, estos últimos, no son más que una expresión del problema estructural que el modelo económico actual ha venido gestando durante las últimas décadas, a partir de la organización económica y productiva del país.

La globalización, las estrategias económicas neoliberales y la concentración de los objetivos económicos nacionales en la estabilidad macroeconómica y la competitividad basada en el libre mercado, ha sustituido la estrategia del modelo centrado en la estructuración de un mercado intenso y sólido basado en el desarrollo industrial. Esto ha provocado gradualmente, desigualdad e insuficiencia del ingreso para una gran parte de las familias del país, lo que termina por incentivar su ocupación en tareas cada vez más lejanas a la formalidad y más cercanas al delito.

La vulnerabilidad y desigualdad, se han establecido como semillas de la inseguridad y la inserción de un estado de violencia generalizado en distintas regiones del país, que ante el deterioro de las opciones productivas y el progreso de la delincuencia, promueve el desplazamiento forzado de las familias, no solo en la búsqueda por mejores condiciones de

vida, sino para preservar esta última, ante el incremento de la beligerancia de los grupos delictivos.

En este contexto, la inseguridad y el desarrollo económico se ven condicionados uno por el otro, en un ciclo ascendente en el que todos los agentes económicos se ven involucrados, donde el incremento de la inseguridad termina por destruir las opciones productivas que a su vez, intensifican la desigualdad y la violencia generalizada y vuelve cada vez más complejas las tareas del gobierno.

La inseguridad y el Desplazamiento Forzado Interno en México entre 2009 y 2015, muestra en promedio una tendencia creciente, que se traduce en una relación a nivel nacional entre ambos fenómenos, en donde las mayores complicaciones se observan en regiones específicas, que reportan altos niveles de desigualdad y penetración de inversión y empleo cimentado en actividades ilícitas.

La estrategia de Seguridad Pública seguida en la administración del C. Felipe Calderón Hinojosa, incremento aceleradamente la magnitud del gasto público, con un enfoque frontal que termino por impulsar los enfrentamientos violentos en zonas específicas, promoviendo un incremento de los casos de DFI. Posteriormente, la estrategia de la Administración de C. Enrique Peña Nieto, ha partido de una reestructuración funcional de las labores en Seguridad Pública, observando una caída en la inversión de instrumentos para la defensa de los derechos humanos y una alta concentración del ejercicio del gasto público en la Secretaría de Gobernación.

El cambio estructural en materia de Seguridad Pública, es una tarea necesaria, que a pesar de los esfuerzos realizados, hasta la fecha no ha encontrado una estrategia que genere los resultados deseados. La inseguridad no ha retrocedido a un nivel agregado, y los espacios más violentos han reducido su beligerancia a la par que han surgido nuevos focos rojos en el país y más víctimas vinculadas a la persecución y acoso por parte de las organizaciones delictivas, que en estos espacios encuentran su red de operaciones o estrategias de emplazamiento con sus propias fuerzas de seguridad.

Resulta una prioridad nacional, construir un cambio en la estrategia actual, en tanto que las restricciones presupuestales al gobierno federal son cada vez mayores, por los crecientes controles en el ejercicio del gasto y la reducción de las fuentes de ingresos públicos, de forma que la eficiencia en las estrategias de las políticas y programas públicos se vuelven necesarias, partiendo de un enfoque que priorice la recuperación económica de regiones afectadas por el crimen organizado, y otro tipo de actividades ilícitas vinculadas al mercado informal y la promoción de inversión productiva, para generar condiciones favorables dentro del desarrollo económico local, y poder instaurar un ciclo sostenido entre desarrollo económico y condiciones de Seguridad Pública.

La prioridad no es únicamente entender el fenómeno, sino actuar frente a él como un ciclo que se debe frenar, no desde sus consecuencias, sino desde sus causas. Aplicando medidas, no en el sentido del incremento en la magnitud del gasto, pues en la tendencia actual, esto resulta insostenible en el largo plazo, sino en el diseño de un programa integral que integre transformaciones normativas en la asignación del gasto público, orientándolo en las tareas de mayor impacto económico y social a favor de la mitigación del DFI.

La coyuntura histórica que prevalece, impone grandes retos e imprime urgencia a esta transformación. La convergencia de la restricción presupuestal en México y el endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos, presenta un punto de inflexión ideal para la toma de decisiones radicales en una nueva dirección económica, centrada en mantener el arraigo de las familias a su tierra mediante la generación de empleos e ingresos que desincentiven la inseguridad y el desplazamiento interno, a la par que generen más ingresos fiscales derivados de un pujante mercado interno.

Para ello es importante establecer acciones normativas y financieras que permeen sobre las 4 etapas del proceso del Desplazamiento Forzado Interno, tanto en una etapa de prevención, como durante el desplazamiento hacia nuevos lugares, ante la reintegración de la población desplazada a sus lugares de origen y en una etapa de seguimiento, que involucre a los agentes económicos con tareas específicas y mecanismos de operación para revertir el ciclo en el que ya nos encontramos inmersos.

## **Glosario**

DFI	Desplazamiento Forzado Interno
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización para las Naciones Unidas

## Índice de Cuadros

<b>Capítulo I. El Desplazamiento Forzado Interno</b>
<b>Cuadro 1.1</b> Clasificación del Desplazamiento Forzado Interno de acuerdo a la prevención o respuesta a un conflicto
<b>Cuadro 1.2</b> Clasificación de las formas de vulnerabilidad que se pueden presentar en los grupos de personas desplazadas
<b>Cuadro 1.3</b> Etapas básicas de la intervención del DFI
<b>Cuadro 1.4</b> El ciclo de la violencia y el DFI
<b>Cuadro 1.5</b> Agentes involucrados
<b>Cuadro 1.6</b> Factores más problemáticos de los negocios en México (2015-2016)
<b>Capítulo II. Contexto histórico para el análisis del DFI en el siglo XXI</b>
<b>Cuadro 2.1</b> Tendencia del Desplazamiento global y proporción de desplazados (1996-2015)
<b>Cuadro 2.2</b> Distribución porcentual mundial, de las personas atendidas por la ACNUR (2015)
<b>Cuadro 2.3</b> Los 10 países con mayor Desplazamiento Forzado Interno en 2015
<b>Cuadro 2.4</b> Causas internacionales del ascenso del Desplazamiento Forzado Interno (2012-2015)
<b>Cuadro 2.5</b> Causas históricas del desplazamiento de la población en México
<b>Capítulo III. Causas y consecuencias del DFI en México</b>
<b>Cuadro 3.1</b> México: Desplazamiento Forzado Interno (2009-2015)
<b>Cuadro 3.2</b> México: Principales razones de quienes cambiaron su residencia en 2011
<b>Cuadro 3.3</b> Desplazados por violencia en México (2011-2015)
<b>Cuadro 3.4</b> Comunidades expulsoras de víctimas del Desplazamiento Forzado Interno a causa de la violencia
<b>Cuadro 3.5</b> Entidades federativas y comunidades receptoras de víctimas de Desplazamiento Forzado Interno a causa de la violencia
<b>Cuadro 3.6</b> Variaciones y discrepancias en el número de personas desplazadas forzadamente en México 2003-2015 (Valores acumulados)
<b>Cuadro 3.7</b> Municipios con mayor crecimiento de viviendas deshabitadas (2005, 2010)
<b>Cuadro 3.8</b> Población desplazada estimada en estados de la frontera norte (2005-2010)
<b>Cuadro 3.9</b> Distribución geográfica de la población desplazada estimada en estados de la frontera norte
<b>Cuadro 3.10</b> Homicidios a nivel nacional (2009-2015)
<b>Cuadro 3.11</b> Índice de Paz México (2015)
<b>Cuadro 3.12</b> Distribución territorial del Índice de Paz México (2015)
<b>Cuadro 3.13</b> Desagregación de homicidios a nivel nacional (2009-2015)
<b>Cuadro 3.14</b> Estados con mayor número de homicidios (2009-2015)

<b>Cuadro 3.15</b> Porcentaje de la población por entidad federativa de 18 años y más, que considera que su Estado es inseguro a consecuencia de la delincuencia, entre marzo y abril
<b>Cuadro 3.16</b> Estrategias del PND (2007-2012)
<b>Cuadro 3.17</b> Total de Gasto Público en actividades vinculadas a la Seguridad Pública (2009-2015) –Millones de pesos-
<b>Cuadro 3.18</b> Total de Gasto Público en actividades vinculadas a la Seguridad Pública (2009-2015) –Distribución por actividades-
<b>Cuadro 3.19</b> Total de Gasto Público en actividades vinculadas a la Seguridad Pública (2009-2015) –Estructura porcentual-
<b>Cuadro 3.20</b> Comparación del Promedio de la participación porcentual en Seguridad Pública
<b>Cuadro 3.21</b> Tasa de crecimiento anual de la distribución del Gasto en actividades de Seguridad Pública (2009-2015)
<b>Cuadro 3.22</b> Tasa de crecimiento anual de la distribución del Gasto en Seguridad Pública (2009-2015)
<b>Cuadro 3.23</b> Explicación de las variables
<b>Cuadro 3.24</b> Explicación del comportamiento de las variables
<b>Cuadro 3.25</b> Delitos del fuero común
<b>Cuadro 3.26</b> Parámetros y Funciones que explican al DFI
<b>Cuadro 3.27</b> Función del Desplazamiento Forzado Interno
<b>Capítulo IV</b> Conclusiones y Propuestas: Hacia un Programa Estratégico para el Desplazamiento Forzado Interno
<b>Cuadro 4.1</b> Estrategia financiera

## Bibliografía

ACNUR (julio, 2016). *En la víspera del 5º aniversario de Sudán del Sur, el desplazamiento forzado sigue al alza*. (18/08/2016), ACNUR. Sitio web:

<http://www.acnur.org/noticias/noticia/en-la-vispera-del-5o-aniversario-de-sudan-del-sur-el-desplazamiento-forzado-sigue-al-alza/>

ACNUR. (2016). *Desplazamiento forzado*. (20/09/2016), ACNUR Sitio web:

[www.acnur.org/](http://www.acnur.org/)

ACNUR (2015). *Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado en 2015 forzados a huir*. (19/09/2016) ACNUR Sitio web:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627>

ACNUR (2015). *UNHCR Population Statistics Database*, (08/11/2016). ACNUR. Sitio web: <http://popstats.unhcr.org/>

ACNUR (2000) *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*. Edit. Icaria, 2000

ACNUR. (1998). *Principios Rectores*. (17/06/2016) ONU: Organización de las Naciones Unidas. Sitio web:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

Aguilar Martínez S., (2001) *El papel de la política industrial en México, en un contexto de apertura comercial 1986-1997*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de economía.

Aldana P. (2008). *La industria maquiladora y Ciudad Juárez*. (20/11/2016). UDLAP. Sitio web: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/aldana\\_f\\_p/capitulo4.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/aldana_f_p/capitulo4.pdf)

Amnistía Internacional (2009). *Todo queda atrás desplazamiento interno en Colombia*.

(24/09/2016) Amnistía Internacional. Sitio web:

[http://www.observatori.org/paises/pais\\_51/documentos/amr230152009spa.pdf](http://www.observatori.org/paises/pais_51/documentos/amr230152009spa.pdf)

Asamblea nacional de Nicaragua (2014) *Conflicto Ucrania-Rusia*. (18/11/2016). Asamblea Nacional de Nicaragua. Sitio web:

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Internacionales.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/Internacionales.nsf/A733CBD70A11092F06257D51007C9F48/Adjuntos/Conflicto%20Ucrania%20y%20la%20Federacion%20Rusa.pdf>

Barabas A. (2002) *Utopías indias: movimientos socioreligiosos en México*. Plaza y Valdés, 2002, 228 páginas.

BBC (2013) *Los pueblos fantasma que crea el narco en México*. (28/11/2016). Sitio web:

[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130422\\_pueblos\\_fantasma\\_guerrero\\_mexico\\_narcotrafico\\_autodefensas\\_an](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130422_pueblos_fantasma_guerrero_mexico_narcotrafico_autodefensas_an)

Benavides Munera L. (2015) *Conflicto Ucraniano: Análisis geopolítico desde una visión realista*. (24/11/2016). Universidad Militar de Nueva Granada. Sitio web:

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7732/1/ANALISIS%20GEOPOLITICO%20DEL%20CONFLICTO%20UCRANIANO.pdf>

Beverley J. (2013) *Islam: Una introducción a la religión, su cultura y su historia*. Thomas Nelson Inc, 04/06/2013 - 144 páginas

Bundy C, (enero, 2016). *Migrantes, refugiados, historia y precedentes*. Forced Migration Review, 51, 2. Sitio web:

<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/destino-europa/bundy.pdf>

Centro de Estudios Económicos del Sector de la Construcción (2016). *La Inseguridad Pública; un factor que inhibe la inversión y desarrollo económico*. (15/07/2016). Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Sitio web:

<http://www.cmic.org.mx/cmico/ceesco/2016/Coyuntura/Inseguridad.pdf>

CESOP (2016). Desplazados en México, carpeta de indicadores y tendencias sociales. Cámara de Diputados LXIII legislatura

Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (2008). *Hacia la construcción de políticas públicas en materia de atención de grupos discriminados a causa del desplazamiento forzado de su lugar de origen*. (15/06/2016) México: CONAPRED. Sitio web: [http://www.conapred.org/documentos\\_cedoc/E07-2008\\_FINAL.pdf](http://www.conapred.org/documentos_cedoc/E07-2008_FINAL.pdf)

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2014). *Desplazamiento Forzado Interno en México*. (22/06/2016) CMDPDH. Sitio web: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). *Informe Especial sobre el Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*. (10/06/2016) México: CNDH. Sitio web: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

Comité Internacional de la Cruz Roja (2010) *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales*. (20/06/2016) Suiza, Ginebra. ICRC. Sitio web: <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>

Cordone J. (2014) *El Conflicto en Ucrania: los Intereses de las Grandes Potencias y los Perdedores de Siempre*. (22/11/2016). Conjuntura Global. Sitio web: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2015/01/El-Conflicto-en-Ucrania-Los-Intereses-de-las-Grandes-Potencias-y-los-Perdedores-de-Siempre.pdf>

Crónica (2014). *Cierra el 40% de comercios en Cuernavaca por la inseguridad*. (18/12/2016) Por René Vega Giles. Sitio web: <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/842874.html>

Díaz-Leal Laura Rubio. (2015). *Desplazamiento interno inducido por la violencia: Una experiencia global, una realidad mexicana*. (18/06/2016). México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. Sitio web:

[http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/libro\\_desplazamiento\\_una\\_realidad\\_mexicana.pdf](http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/libro_desplazamiento_una_realidad_mexicana.pdf)

Durin S. (2013) *El desplazamiento interno forzado en México: Un acercamiento para su reflexión y análisis* (11/10/2016). Sitio web:

[https://www.academia.edu/5751292/Los\\_desplazados\\_por\\_la\\_guerra\\_contra\\_el\\_crime\\_organizado\\_en\\_Mexico\\_Reconocer\\_diagnosticar\\_y\\_atender\\_en\\_Organizaciones\\_coord.El\\_desplazamiento\\_interno\\_forzado\\_en\\_Mexico.Un\\_acercamiento\\_para\\_su\\_analisis\\_y\\_reflexion\\_CIESAS\\_Colegio\\_de\\_Sonora\\_Senado\\_de\\_la\\_Republica\\_Mexico\\_2013\\_pp.155-194](https://www.academia.edu/5751292/Los_desplazados_por_la_guerra_contra_el_crime_organizado_en_Mexico_Reconocer_diagnosticar_y_atender_en_Organizaciones_coord.El_desplazamiento_interno_forzado_en_Mexico.Un_acercamiento_para_su_analisis_y_reflexion_CIESAS_Colegio_de_Sonora_Senado_de_la_Republica_Mexico_2013_pp.155-194)

Flores Salgado J. (2010) *Crecimiento y Desarrollo de México*. (11/11/2016). UAM-Xochimilco. Sitio web:

[http://dcsh.xoc.uam.mx/pensarelfuturodemexico/Libros/crecimiento\\_desarrollo.pdf](http://dcsh.xoc.uam.mx/pensarelfuturodemexico/Libros/crecimiento_desarrollo.pdf)

García-Bedoy H. (1992). *Neoliberalismo en México: características, límites y consecuencias*. (17/07/2016). Sitio web: <http://rei.iteso.mx/handle/11117/182>

Garrido Rodríguez P. (2011) *Inmigración y diversidad cultural en España: un análisis histórico desde la perspectiva de los derechos humanos*.(22/07/2016) Ediciones Universidad de Salamanca, 364 páginas

Guillen Romo H. (2013) *México: De la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico*, (19/11/2016). Bancomext. Sitio web:

[http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de\\_la\\_sustitucion.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf)

Góngora J. (2012). *La formación bruta de capital fijo en México*. Bancomext, Revista Comercio Exterior, Vol. 62, Núm 6, Noviembre y Diciembre 2012

González Gil, Adriana. (2015). *Del desplazamiento forzado interno en Colombia a la migración transfronteriza hacia Ecuador*. Estudios Políticos, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 177-197.

Herrera-Laso M. Luis (2013). *Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México*. (27/06/2016) Centro

de Estudios Internacionales, Colegio de México. Sitio web:

<http://cei.colmex.mx/Estudios%20sobre%20violencia/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Luis%20Herrera-Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf>

Holmes J. (2010) *República Democrática del Congo: Pasado. Presente. ¿Futuro?*. Revista Migraciones Forzadas No. 36 (16/08/2016). FM review. Sitio web:

<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF36.pdf>

Human Rights Watch (2015). *Informe Mundial 2016*. (24/07/2016). Sitio web:

<https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285671>

IDMC (2016). GRID 2016. (15/09/2016). Sitio web: <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/pdf/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>

IDMC (2016). *Methodological Annex*. (14/09/2016). Sitio web: <http://internal-displacement.org/globalreport2016/>

IDMC (2015). *Country Information 2015*. (05/11/2016). Sitio web: <http://www.internal-displacement.org/database/country/?iso3=MEX>

IDMC (2015). *IDMC's Global Internal Displacement Database*. (16/10/2016). Sitio web: <http://www.internal-displacement.org./database/>

IDMC (2012) Forced displacement linked to transnational organised crime in Mexico. (14/09/2016). Sitio web: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2012/2012005-am-mexico-Mexico-forced-displacement-en.pdf>

Instituto para la economía y la paz (2015) . *Mexico peace index 2015*. (18/11/2016). Sitio web: [http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-Report-2015\\_1.pdf](http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-Report-2015_1.pdf)

INEGI (2011-2015) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. (18/12/2016). Sitio web: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>

INEGI (2015). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (2015)*. (18/12/2016). Sitio web: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/percepcion/>

Imagen (2016). *Violencia convierte a la tierra de “El Chapo” en un pueblo fantasma*. (15/06/2016). Sitio web: <http://www.imagenzac.com.mx/nota/violencia-convierte-a-la-tierra-de-el-ch-15-34-k1>

Isaac Katz, “El impacto regional del tratado de libre comercio”, en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro (coordinadores), *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000

Lacomba J. (2008). *Historia de las migraciones internacionales: historia, geografía, análisis e interpretación*. Los Libros de la Catarata, 2008 - 253 páginas

López R. (2004). *Pobreza urbana y neoliberalismo en México: formas de acceso a la vivienda y alternativas de política social*. UNAM, 2004, 247 páginas.

Mendez & Burrieta (2010) *Territorio maquilador y violencia. El caso de Ciudad Juárez*. (23/11/2016). Sitio web: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32515894005.pdf>

Migraciones Forzadas (2008). *Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno*. (16/07/2016). Sitio web: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMFGP10/RMFGP10.pdf>

Migraciones Forzadas (septiembre, 2003). *Niños y adolescentes desplazados: retos y oportunidades*. (05/06/2016) Centro de Estudios sobre Refugiados, en asociación con el

Consejo Noruego para Refugiados/Proyecto Global de Desplazados Internos. Sitio web:  
<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF15/RMF15.pdf>

Muños J. (2014). *El desplazamiento forzado interno en la normatividad internacional y en el ordenamiento jurídico colombiano*. (08/06/2016). Universidad del Cauca Vicerrectoría de Cultura y Bienestar Vicerrectoría de Investigaciones. Sitio web:  
[http://facultades.unicauca.edu.co/selloEditorial/sites/default/files/librosDigitales/desplazamiento\\_forzado\\_completo.pdf](http://facultades.unicauca.edu.co/selloEditorial/sites/default/files/librosDigitales/desplazamiento_forzado_completo.pdf)

OIM (2016). *Volumen Uno: Fundamentos de Gestión de la Migración*. Erica Usher, International Organization for Migration (Ginebra). OIM. Sitio web:  
[http://www.crmsv.org/documentos/IOM\\_EMM\\_Es/v1/V1S03\\_CM.pdf](http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S03_CM.pdf)

OIM. (2006). *Derecho Internacional sobre Migración: Glosario de Migración*. (20/06/2016) Ginebra, Suiza: OIM. Sitio web:  
[http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

OIT (1997), op.cit. p. 8. Ver Loyaza, N., *The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America*, *World Banc Policy Research, Working Papers Series (Washington D.C.)*, Banco Mundial, 1997.

Olivera P (2014). *La ciudad Neoliberal: Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Rodrigo Hidalgo, Michael Janoschka, 280 páginas.

ONU. (1951). *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*. (23/06/2016) Ginebra, Suiza: ONU. Sitio web:  
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

ONU (2007), *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas*. (25/06/2016). ONU. Sitio web:  
[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf)

Parametria (2011) *México y sus desplazados*. (10/12/2016). Sitio web:

[http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4288](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288)

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012). Sitio web:

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>

Proceso (2013) *En Guerrero: muerte, miedo, éxodo, pueblos fantasmas* Gloria Leticia Díaz

(20/10/2016). Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/330485/en-guerrero-muerte-miedo-exodo-pueblos-fantasmas>

Proceso (2007). *Ejército y Marina, prioridades de Calderón*. (7/09/2007).

<http://www.proceso.com.mx/210900/ejercito-y-marina-prioridades-de-calderon>

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española. En Edición del tricentenario (2379)*. España: RAE.

República de Colombia (2011). *Ley de víctimas y restitución de tierras*. (18/07/2016).

República de Colombia. Sitio web:

[http://www.centrodehistoria.gov.co/descargas/ley\\_victimas/ley\\_victimas\\_completa\\_web.pdf](http://www.centrodehistoria.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf)

Rivas, Jorge (2017). *Análisis de los factores que condicionan la dinámica del sistema municipal en México: 1990-2013* (Tesis de Doctorado). UNAM. México

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*, 1979, México, Ed. Edical, 186 pp.

Ruiz, F. (2014) *Las claves para comprender la crisis de Ucrania y sus posibles soluciones*.

(10/11/2016). Sitio web:

[http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1391597294\\_las\\_claves\\_para\\_comprender\\_la\\_crisis\\_de\\_ucrania\\_y\\_sus\\_posibles\\_soluciones.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1391597294_las_claves_para_comprender_la_crisis_de_ucrania_y_sus_posibles_soluciones.pdf)

Parametria (2011) *México y sus desplazados*. (10/12/2016). Sitio web:

[http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4288](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288)

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012). Sitio web:

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>

Proceso (2013) *En Guerrero: muerte, miedo, éxodo, pueblos fantasmas* Gloria Leticia Díaz

(20/10/2016). Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/330485/en-guerrero-muerte-miedo-exodo-pueblos-fantasmas>

Proceso (2007). *Ejército y Marina, prioridades de Calderón*. (07/09/2007). Sitio web:

<http://www.proceso.com.mx/210900/ejercito-y-marina-prioridades-de-calderon>

Secretariado Ejecutivo (2016). *Incidencia Delictiva del Fuero Común*. (15/11/2016). Sitio

web: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

Secretaria de Seguridad Pública (2009) *Decreto por el que se aprueba el Programa*

*Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. (21/12/2016). Sitio web:

[http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNSP%202008\\_2012.pdf](http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNSP%202008_2012.pdf)

Secretaria de Gobernación (2014). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*

(06/01/2017). Sitio web:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014)

SHCP (2015). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Gobierno Federal

Solís J. (2013) Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado

narco. *Frontera norte*, vol. 25, núm. 50, julio-diciembre de 2013. Sitio web:

<http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN50/1-f50.pdf>

UNESCO (1993). *Las organizaciones internacionales: Perspectivas teóricas y tendencias*

*actuales*. *Revista internacional de ciencias sociales* No. 138. Sitio web:

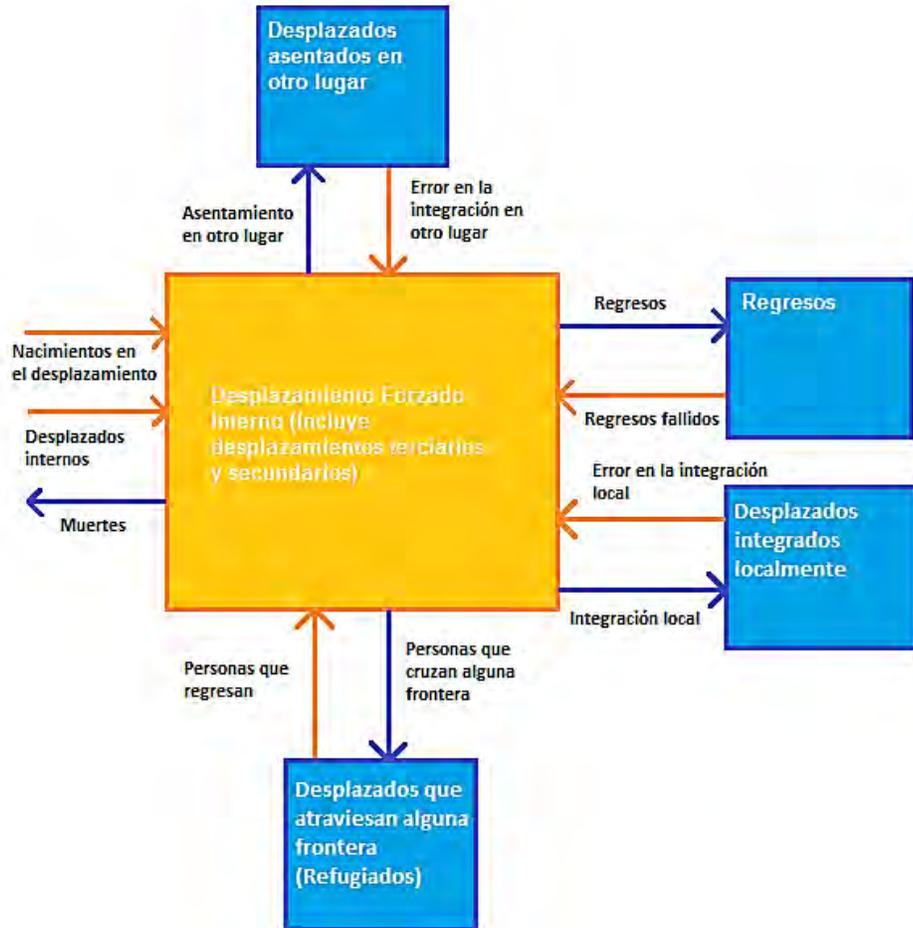
<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000954/095493so.pdf>

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (2014). *Tres dimensiones del*

*Desplazamiento Interno Forzado en México*. *El Cotidiano*, núm. 183, Distrito Federal.

## Anexo

### Anexo 3.1 Metodología IDMC



Fuente: IDMC (2016)

**Anexo 3.2 Total de Gasto en Seguridad Pública (2009-2015)**  
-Millones de pesos-

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Poder Judicial</b>	\$32,539.82	\$34,023.54	\$38,035.76	\$42,582.78	\$46,479.49	\$46,018.65	\$51,769.07
<b>Gobernación</b>	\$9,594.01	\$8,370.63	\$16,386.14	\$23,637.50	\$62,258.39	\$75,003.30	\$77,066.32
<b>PGR</b>	\$12,309.86	\$11,781.47	\$11,997.81	\$14,905.07	\$15,760.50	\$17,288.26	\$17,029.49
<b>CNDH</b>	\$912.50	\$889.58	\$1,107.72	\$1,280.28	\$1,359.01	\$1,335.80	\$1,382.92
<b>Marina</b>	\$16,059.28	\$15,991.87	\$18,270.18	\$19,679.68	\$21,864.85	\$24,602.68	\$27,025.52
<b>Defensa Nacional</b>	\$43,623.32	\$43,632.41	\$50,039.46	\$55,610.99	\$60,810.57	\$65,236.95	\$71,273.65
<b>Seguridad Pública</b>	\$32,916.84	\$32,437.78	\$35,513.10	\$40,536.52			
<b>Total</b>	\$147,955.63	\$147,127.28	\$171,350.17	\$198,232.82	\$208,532.82	\$229,485.65	\$245,546.98

Fuente: SHCP (2015)

**Anexo 3.2.1 Total de Gasto en Seguridad Pública (2009-2015)**  
-Estructura Porcentual-

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Poder Judicial</b>	22%	23%	22%	21%	22%	20%	21%
<b>Gobernación</b>	6%	6%	10%	12%	30%	33%	31%
<b>PGR</b>	8%	8%	7%	8%	8%	8%	7%
<b>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</b>	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
<b>Marina</b>	11%	11%	11%	10%	10%	11%	11%
<b>Defensa Nacional</b>	29%	30%	29%	28%	29%	28%	29%
<b>Seguridad Pública</b>	22%	22%	21%	20%	0%	0%	0%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SHCP (2015)

**Anexo 3.2.2 Tasa de crecimiento del Gasto en Seguridad Pública (2009-2015)**  
-Años base 2009-

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Poder Judicial</b>	0%	5%	12%	12%	9%	-1%	12%
<b>Gobernación</b>	0%	-13%	96%	44%	163%	20%	3%
<b>PGR</b>	0%	-4%	2%	24%	6%	10%	-1%
<b>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</b>	0%	-3%	25%	16%	6%	-2%	4%
<b>Marina</b>	0%	0%	14%	8%	11%	13%	10%
<b>Defensa Nacional</b>	0%	0%	15%	11%	9%	7%	9%
<b>Seguridad Pública</b>	0%	-1%	9%	14%	-100%	0%	0%
<b>Total</b>	0%	-1%	16%	16%	5%	10%	7%

Fuente: SHCP (2015)