



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

VII Promoción 2015-2017

Desplazamiento interno en México

Violencia como factor de movilidad interestatal

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

Gerardo Félix Escalante

Dirigida por:

Patricio Carezzana

Ciudad de México, noviembre de 2017

ÍNDICE

Agradecimientos	3
Introducción	4
CAPÍTULO I. DESPLAZAMIENTO INTERNO. La constitución de una anomalía pública	
1.1 Antecedentes y eventos de anomalía pública sobre desplazamiento interno en México	11
1.2 La política en el desplazamiento interno en México	12
1.3 ¿Quiénes son los desplazados en México? ¿Cuáles son los factores causales?	14
1.4 La experiencia en las Américas: Fases del desplazamiento interno en Colombia	17
1.5 Capacidad de inacción en el caso colombiano	20
1.6 El comportamiento del desplazamiento interno en Colombia	27
CAPÍTULO II. MECANISMOS DE PROTECCIÓN. La responsabilidad de proteger a las víctimas de desplazamiento	
2.1 Principios rectores sobre el desplazamiento interno	30
2.2 Violación a derechos humanos y la necesidad de vinculación jurídica para personas desplazadas en México	36
CAPÍTULO III. VIOLENCIA Y MOVILIZACIÓN MIGRATORIA. Los indicios del desplazamiento interno en México	
3.1 Rastro sociodemográfico	39
3.2 Las voces del desplazamiento y su consolidación como un problema público	46
3.3 Tendencias del desplazamiento forzado en México, ausencia de interés público	49
CAPÍTULO IV. CONSIDERACIONES FINALES	
4.1 Consideraciones finales	57
4.2 Propuesta de acción	62
Bibliografía	65

Agradecimientos

En el precepto de que las ideas no se construyen por sí solas y que éstas son el producto de la interlocución, las experiencias y la investigación basada en preguntas que buscamos responder, deseo extender mis agradecimientos a todos mis colegas de trabajo, tanto en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, como en la Organización Internacional para las Migraciones. Sin sus consejos, orientación y literatura, esta investigación no habría podido concluirse. Mi gratitud también se extiende a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, por brindarme esta oportunidad de desarrollo académico y por los compañeros que me brindó durante el curso de la VII generación de Maestría en Política Pública Comparada, sin ellos y sin las conferencias, tanto en el aula como en el pasillo, no habría tenido la dicha de la discusión, la crítica y los consejos que alimentaron el presente trabajo. Estos agradecimientos también corresponden al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por la contribución material que permitió el pago de la matrícula en este programa de maestría adscrito al Programa Nacional de Posgrado de Calidad.

Agradezco a su vez a mi familia por el apoyo y ánimos para continuar con este esfuerzo, así como a todos los amigos que estuvieron presentes durante este proceso de investigación, escuchando, aconsejando y orientando con literatura y experiencias en la investigación, especialmente a Alger Rogelio González y a Genaro Esparragoza. Y a la espera de continuar generando preguntas que nos encaminen a la solución del problema de desplazamiento interno, agradezco al cuerpo académico del programa de maestría por la atención y orientación ante los desvíos que nuestras ideas pueden tener en el complejo camino de la investigación.

Introducción

La movilización migratoria ha sido parte de la historia de la humanidad desde el inicio de los tiempos, sin embargo, las movilizaciones del mundo contemporáneo tras la regionalización de las economías, el desarrollo tecnológico, la globalización de la política internacional y la interdependencia entre problemáticas sociales ha desarrollado características peculiares que merecen ser estudiadas. La imagen habitual del migrante económico, aquél que deja su lugar de residencia con un plan, ahorros y una meta laboral específica, se ha ido transformando a la imagen de un migrante que se ve forzado a dejar su hogar, un migrante que inicia su viaje sin bienes materiales y con una ruta borrosamente trazada, a veces obligados a dejar a familiares, inmuebles y empleos.

Los eventos de movilizaciones forzadas pueden presentar diferentes aristas, características, factores causales y enfoques de análisis. Uno de los más recurridos por la opinión pública, los medios y las agendas políticas es para referirse a personas obligadas a huir de un país a otro, es decir, el tema de refugiados y/o asilo político. Por el contrario, en países como en México el tema del desplazamiento interno forzado, es decir, personas que se ven forzadas a huir de su lugar de origen o residencia sin cruzar una frontera internacional, no ha logrado posicionarse como un tema de interés público ni atención gubernamental.

El desplazamiento interno forzado es un fenómeno causado por motivos diversos donde un grupo determinado de personas se ve obligado a emigrar dentro de un mismo país, permaneciendo entre las mismas fronteras donde se encuentra el factor causante de la movilización. Las razones de dicha movilización pueden ser a causa de violencia generalizada, como consecuencia de conflictos armados entre células del crimen organizado o de éste, contra el gobierno, así como violencia fundada en ideales religiosos, persecución de determinados grupos de la población por motivo de ideales políticos, etnicidad u orientación sexual, desastres naturales o causados por el hombre (ACNUR, 2008). Ante dicho panorama, el desplazamiento interno puede ser palpado como un problema multidimensional, con una diversidad de factores causales que lo convierten en un problema social indeseable con consecuencias amplias; no obstante, complejo de abordar en un contexto de agenda pública e incómodo de reconocer en un escenario político.

Al respecto, el *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC, 2012) estimó que en el mundo existen 28.8 millones de personas desplazadas, lo cual, a *grosso modo*, implica una magnitud considerable que puede llevarnos a pensar un impacto que debe ser atendido por los gobiernos, sin embargo, factores geográficos, demográficos, políticos y jurídicos, pueden obstaculizar o impulsar dicha idea. Como ejemplos básicos de obstaculización (Rubio, 2014), podemos citar los siguientes:

- Una regionalización del problema en un país de territorio extenso, donde la problemática es concentrada en puntos muy específicos dentro de una nación lo cual hace menos visible el problema (geográfico).
- El factor “cuentagotas” donde los desplazados no se movilizan de manera masiva en un evento único, sino paulatinamente en cantidades moderadas suavizando el factor de su magnitud, teniendo una percepción tenue en la esfera pública (demográfico).
- El hecho de que un gobierno reconozca un fenómeno de esta dimensión implica una imagen donde refleja incapacidad para controlar las causas de la movilización, figurando debilidades de Estado considerables (político).
- La falta de una convención internacional vinculante sobre las personas desplazadas, contando sólo con principios rectores sobre el desplazamiento interno, deja la atención a la problemática sólo a la buena voluntad de los gobiernos (jurídico).

Entre tanto, la importancia de contribuir a la investigación y análisis de este tema radica en la necesidad emergente de brindar protección internacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y garantías individuales de personas que se ven forzadas a moverse dentro del territorio nacional a causa de la violencia. Si bien, comprender cada factor causal del desplazamiento interno contiene relevancia, la presente investigación es centrada de manera específica en desplazamientos inducidos por contextos de violencia derivados de la prevalencia de homicidios. Por lo tanto, ante la invisibilidad por la cual pasa el tema del desplazamiento interno en México como un problema público, la aportación de este trabajo de investigación se centra en la correlación y comparación de información mediante la medición y distribución de homicidios, con las cualidades que albergan los registros de movimientos migratorios interestatales.

A través de esta medición se busca demostrar que existe una relevancia de la violencia como factor para obligar la emigración interestatal, lo cual se convierte en un problema público de desplazamiento interno forzado. Además de la observación de los saldos migratorios y el registro de homicidios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se realiza una valoración de estos resultados con respecto a otras encuestas como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), así como de la publicación de datos recabados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que exponen datos relevantes para la interpretación del problema de desplazamiento forzado.

En tanto, en el marco de esta investigación se observa la construcción de la violación a derechos humanos de las personas obligadas a movilizarse de sus hogares a raíz de la violencia. Si bien el desplazamiento interno es un fenómeno multidimensional, en la presente investigación se busca concretar una vía de análisis entre las variables mencionadas y el impacto que este fenómeno genera en las personas desplazadas de contextos de violencia, ante la ausencia de una política pública que atienda este problema.

En el aspecto coyuntural, existe una necesidad imperante de comenzar a exponer esta problemática con la información que se dispone e impulsar el tema como una prioridad en la agenda gubernamental, ya que esta anomalía pública carece de la atención necesaria para convertirse en un problema público. Lo anterior devela motivos suficientes para realizar estudios que señalen que, existe un problema de desplazamiento interno en México, y que sus víctimas se enfrentan a no poder ejercer el derecho de libre residencia y acceso a servicios sociales derivado de la inseguridad y falta de reconocimiento. Dichas características colocan al fenómeno del desplazamiento interno como un tema de interés, con necesidad de ser investigado desde distintos ángulos científicos. De su comprensión y atención depende la garantía de una serie de derechos que están siendo violados toda vez que las personas desplazadas no pueden decidir dónde vivir, no se encuentran seguras en su integridad física y no cuentan con protección durante su tránsito ni asistencia específica en las comunidades receptoras a las que llegan al huir de la violencia.

En el caso específico de México, esta anomalía pública se presenta en el Estado mexicano con datos recabados por el *Internal Displacement Monitoring Centre*, que señalan que, en

2015, México poseía aproximadamente 311,000 desplazados internos¹, lo cual, al comprarse con la cifra de 160,00 personas desplazadas, estimadas por dicho organismo en 2012, nos muestra un crecimiento casi duplicado en menos de tres años². En este sentido, el registro sistemático sobre este fenómeno nos lleva al trabajo que la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) realizó durante 2014, en el cual documentó testimonios de 140 familias víctimas del desplazamiento interno³, y aunque dicha muestra no exponga la magnitud del fenómeno, pone de manifiesto la existencia de esta anomalía pública. Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expone en su informe de 2013, titulado *Derechos Humanos de los Migrantes y otras personas en contexto de Movilidad en México*, que la violencia generalizada ha afectado diversas zonas de México durante los últimos años, ocasionando que el número de personas que debe desplazarse forzosamente haya aumentado.

Dicha información sistemática, nos enlaza con registros locales de algunos medios de comunicación, tales como los que el periódico Noroeste recabó tras un operativo de la Marina de México en la zona serrana del Triángulo Dorado⁴, que forzó a 250 familias a desplazarse desde distintas localidades de la zona, principalmente hacia el municipio de Cosalá al sur de Sinaloa⁵. En complemento, el seminario Río Doce documentó que, tras dicho evento de desplazamiento, las familias víctimas de esta problemática realizaron una manifestación de inconformidad en las oficinas centrales del gobierno del Estado de Sinaloa, exigiendo dar finalización al operativo militar en la zona de donde fueron expulsados y el retorno seguro a sus comunidades⁶. Lo anterior, toma énfasis tras la presencia en el Senado de la República durante septiembre de 2016, del quinto visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Edgar Corzo, quien destacó la necesidad de modificar la Constitución para dar facultades al Congreso de la Unión que le permitan legislar en materia de desplazamiento forzado y así poder contar con la ley general de desplazamiento forzado, ya

¹ Para consulta de datos visite: <http://www.internal-displacement.org/americas/mexico/>

² Para consulta de datos visite: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2013/2012-global-overview-corporate-en.pdf>

³ Para consulta de datos visite: <http://cmdpdh.org/project/desplazamiento-interno-forzado-en-mexico/>

⁴ Región comprendida entre los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango.

⁵ Para más información consulte: <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=1041061>

⁶ Para más información consulte: <http://riodoce.mx/culiacan-2/se-manifiestan-en-gobierno-piden-cesen-los-abusos>

que a pesar de que la población desplazada es víctima de violación a sus derechos humanos, no es reconocida de manera vinculante⁷.

Dado lo anterior, la población de competencia del presente trabajo de investigación está centrada en las personas forzadas a moverse en un contexto de migración interestatal en México durante los periodos de 1995 a 1999, 2005 a 2009 y 2010 a 2014 abordando el número de homicidios en cada entidad federativa durante los tres periodos a fin de exponer la evolución y comportamiento de la violencia (variable independiente) y migración (variable dependiente). Si bien, el número de homicidios no es el único atributo para determinar o medir niveles de violencia, éste es elegido en el marco de esta investigación como el atributo ideal para palpar el contexto de violencia, dado que, el homicidio es la expresión extrema de la violencia, porque además de privar de la vida, el homicidio tiene un profundo impacto social, al reflejar no solo graves problemas existentes en la sociedad (desigualdad, impunidad, corrupción o la presencia del crimen organizado, entre otros), sino también de aquellos propios del espacio privado y la relaciones interpersonales (González Pérez, Vega López, Cabrera Piraval, Vega López, & Muñoz de la Torre, 2012).

Al respecto y con la finalidad de indagar detenidamente, se formulan las preguntas transversales de esta investigación: ¿La correlación entre violencia y migración puede constatar la existencia de un problema público de desplazamiento interno forzado en México? ¿Los resultados de su magnitud pueden determinar su incursión en la agenda pública y gubernamental? De esta manera, el objetivo de esta investigación se centra demostrar que el desplazamiento interno causado por violencia existe en México y que su magnitud es equiparable a otras prioridades públicas que presentan dimensiones similares, en cuanto al tamaño de población afectada, y que por lo tanto, refleja la necesidad de iniciar los procesos de problematización en incursión en la agenda pública y gubernamental. Lo anterior, con base en la hipótesis que en México existe una influencia de la violencia como factor de movilidad interestatal que no ha ganado la debida atención pública para iniciar un proceso de problematización que permita a este problema incursionar en la agenda pública y gubernamental, generando importantes violaciones a derechos humanos.

⁷ Para más información consulte: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/casi-90-mil-desplazados-en-mexico-por-violencia-cndh.html>

Para la demostración de dicho postulado, a lo largo de este trabajo, se desarrolla un enfoque metodológico de carácter exploratorio, que busca exponer la magnitud del desplazamiento interno causado por violencia y las implicaciones de no contar con la debida etiquetación, atención y creación de políticas para este problema. Para ello, esta investigación se da a la tarea de recopilar información existente y analizarla conforme las cualidades que el fenómeno del desplazamiento interno posee; cabe destacar que uno de los obstáculos de esta investigación se da justo en que, debido a la falta de reconocimiento de esta anomalía pública, se tiene una carencia de información sistemática, la cual se subsana con el análisis de las encuestas mencionadas previamente, correlacionando factores de movilidad interestatal y violencia. Otra carencia de información de esta investigación es la falta de saldos migratorios del periodo 2000 a 2005 por parte del INEGI, afectando la progresión del análisis. Por tal motivo, la observación se segmenta en los tres periodos mencionados previamente con la finalidad de captar los cambios en el comportamiento de nuestras variables.

En ese sentido, dicha evidencia, es vertida en el enfoque de *agenda setting*, con el objeto de conformar una de las tres hélices (problemas, políticas, y política) que John Kingdon (1985) señala como elementos esenciales para comprender la vinculación y proceso entre un problema público y su incursión en la agenda. Una vez concretando y demostrando atributos del desplazamiento interno como la hélice del problema, la hélice de la política es abordada con un análisis de factores clave señalados en la teoría de Kingdon como la atención que se puede tener desde el poder ejecutivo ante este problema, la relevancia en la definición/etiquetación del problema, los cambios en las políticas sobre el tiempo, el interés manifestado por grupos de presión, la cobertura mediática y la opinión pública. Finalmente, la hélice de las políticas desarrolla una crítica con base en la disponibilidad de recursos financieros, capacidad institucional, la vinculación con organismos internacionales para el fortalecimiento de capacidades técnicas, así como la cooperación regional y los argumentos jurídicos que sustentan la necesidad y obligación del desarrollo de políticas específicas en atención a desplazados internos. Para alimentar el enfoque teórico, cada una de las hélices de la teoría de Kingdon es estructurada con la visión de otros autores y organismos en la arena de la dinámica institucional, la política y el problema mismo.

El contenido capitular inicia con documentación y análisis de información proveída por organismos internacionales, organismos de la sociedad civil y academia respecto al desplazamiento interno causado por violencia. Asimismo, son mostrados algunos registros periodísticos sobre eventos de desplazamientos forzados en territorio mexicano, exponiendo un marco general sobre la existencia de este problema en México. A su vez, es abordada la experiencia en Colombia sobre esta anomalía pública con la intención de palpar las consecuencias vividas en ese país, así como considerar algunas similitudes con el caso mexicano y a la forma en cómo se trató el problema.

Posteriormente, el segundo insumo capitular es centrado en la vinculación jurídica de esta problemática y en la obligación y compromiso del Estado para abordar la problemática del desplazamiento interno. Para ello, se realizan bosquejos sobre las políticas migratorias existentes vinculadas con marcos de protección internacional y las similitudes y diferencias entre los desplazados internos y otra población cobijada bajo dichos marcos de protección. En ese sentido, se abordan las garantías necesarias, derechos y coberturas a las que una persona desplazada de manera forzada tiene derecho y a la violación de sus derechos humanos de no cumplirse dichas garantías.

En su tercer apartado, se produce un manejo de datos sobre la correlación de violencia y movilidad interestatal, recopilando información de las 32 entidades federativas de México durante los periodos de los cuales se dispone de trabajo censal. Para extender la interpretación de los resultados arrojados en una regresión lineal se realiza un análisis de éstos, con atributos coyunturales de cada periodo. A manera de conclusiones, esta investigación expone la importancia de la violencia como factor que induce la movilidad migratoria en México y se analiza el *estatus* del desplazamiento interno forzado en su problematización para incursionar en la agenda pública. De igual manera, son expuestas algunas recomendaciones en atención inmediata a las víctimas de desplazamiento interno, cuya situación, no es documentada de manera sistemática ni visualizada institucionalmente, constituyendo vacío de información relevante para lograr dar la forma y etiqueta que el desplazamiento interno requiere para convertirse un problema público.

CAPÍTULO I

EL DESPLAZAMIENTO INTERNO

La constitución de una anomalía pública

1.1 Antecedentes y eventos de anomalía pública sobre desplazamiento interno en México

Aunque el Estado mexicano ha tomado algunas acciones en atención a las personas desplazadas que han huido de sus hogares a raíz de la violencia para recibir asistencia social, éstas se han dado en un marco de programas ya existentes y de actividades con un poco margen de planeación, ya que no presenta un diseño específico para la población afectada por el desplazamiento forzado, limitando la asistencia únicamente en un margen de respuesta⁸. Un ejemplo de lo anterior puede palpase en el mencionado evento de desplazamiento de 250 familias al sur de Sinaloa, por motivos de un operativo de la Marina. Durante este suceso la respuesta estatal y municipal fue básica brindando alojamiento y alimentación, sin embargo, esta asistencia se brinda fuera de un marco a la medida del problema⁹.

En ese sentido, la falta de planeación destaca la necesidad para que este fenómeno social sea apreciado de manera integral, si lo que se busca es brindar soluciones a través de políticas públicas estructuradas mediante la atención específica de la población movilizada. Por ello, es requerido ampliar el panorama a distintas perspectivas que puedan otorgarnos las herramientas adecuadas para ejercer observaciones objetivas.

Abordando la idea de una política pública para el desplazamiento interno en México desde una perspectiva de capacidades institucionales y desarrollo (Ostrom, 2007), podemos encontrar que existen tentativas para abordar la problemática. Ejemplo de lo anterior puede apreciarse en los siguientes proyectos de respuesta ante la movilización forzada en distintas regiones del país:

- Programa de Empleo Temporal Inmediato¹⁰ (Sinaloa)
- Agencia Económica de las Mujeres Desplazadas por Violencia¹¹ (Durango)
- Ley para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Guerrero¹²

⁸ Para más información consulte: <http://www.noroeste.com.mx/especiales/desterrados/primeraparte/>

⁹ Para más información consulte: <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=1041061>

¹⁰ Para más información consulte: <http://www.sinembargo.mx/20-05-2012/239417>

¹¹ Para más información consulte: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Durango/dgo_metaA6_3_2011.pdf

¹² Para más información consulte: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2014/09/L487DESPLAZINTEG1.pdf>

- Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el Estado de Chiapas.

Al respecto de estos programas y acciones, podemos encontrar que en todos los casos existen articulaciones institucionales para la ejecución de actividades. Por ejemplo, en el caso de Sinaloa, hubo un trabajo conjunto entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) a nivel estatal y federal para la elaboración y presentación del proyecto; en el caso de Durango destaca una particularidad donde un actor privado (GNA Consultores) toma participación en la elaboración del proyecto para las instituciones gubernamentales; mientras que en el caso de Guerrero en el artículo 26 de la ley en mención se refleja una articulación estatal entre dependencias como Secretaría de Seguridad Pública (SSP), SEDESOL, Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de desarrollo Económico (SEDECO), Protección Civil, etcétera.

Podríamos mencionar que las acciones de este corte institucional, no se presentan como un rediseño estructural, sino más bien, un reacomodo y estiramiento en los alcances de los programas existentes, por ello, es válido cuestionarse acerca de factores que emanan de coordinaciones amorfas como las mencionadas (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). Por una parte, podemos hacer cuestionamientos presupuestales, que parten de la dificultad de determinar una partida a la medida del problema, pues éste, no se encuentra diagnosticado por el gobierno mexicano; un segundo cuestionamiento, se encamina hacia la estructura burocrática de las instituciones mencionadas y las capacidades profesionales para asistir en sus funciones, a aquellas personas víctimas de desplazamiento (Vergara, 2007).

1.2 La política en el desplazamiento interno en México

En tanto, manteniendo el enfoque institucional sobre el desarrollo de políticas públicas surgen diversos cuestionamientos para analizar sobre la coordinación institucional al no existir un plan único en materia de desplazamiento forzado, ni marcos normativos a nivel federal para el reconocimiento jurídico de personas desplazadas. En dicho tenor, el comienzo de problematización es ausente ante la falta de un respaldo institucional que se responsabilice de un registro único sobre desplazados para coordinar acciones a la medida de las necesidades bajo los principios rectores universales.

Una apreciación importante para el análisis de la falta de problematización del desplazamiento interno en México es bajo un enfoque de corrientes múltiples, que coloca a la problemática a tratar, entre la coyuntura política y las actividades relativas a la gestión institucional de política pública, en especial en la toma de decisiones, constituyendo la hélice de la política en el diseño de agenda (Kingdon, 1985). A este respecto, México destaca considerablemente pues ha minimizado la problemática durante contextos relevantes de política internacional, como durante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ante el levantamiento zapatista; o durante las negociaciones con la Unión Europea en 1996, donde Francia e Italia no daban la aprobación de México para unirse al Convenio de Promoción y Protección Recíproca de la Inversión argumentando que México no cumplía con las cláusulas de democracia y derechos humanos para formar parte del acuerdo, basándose en los hechos suscitados en Chiapas; ante esto el gobierno mexicano gestionó una negociación con el gobierno alemán, logrando formar parte del Convenio, y acordando con Alemania que podría invertir 2, 000, 000, 000 de dólares en México durante 4 años (Garza, 1998), dejando de lado la problemática de movilización forzada e intervención militar en Chiapas.

Incluso el IDMC destaca en su evaluación sobre desplazamiento interno en México, que durante los gobiernos priistas, el contexto político priorizó las relaciones económicas con otros países y puso en segundo plano problemas locales como los de la movilización forzada. De esta manera la problematización y el desarrollo de política pública para atender este problema inclinó la balanza hacia el terreno de la política, en lugar de hacerlo hacia la gestión de políticas para solucionar problemas sociales de carácter público. Es de esta forma como el desarrollo de políticas públicas en México puede enmarcarse en un enfoque de análisis de coaliciones promotoras donde claramente podemos identificar que el grupo promotor de las políticas públicas se encamina al posicionamiento de México en el exterior (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

No obstante, es precisamente esta postura la que ha inclinado al gobierno mexicano a la creación de marcos normativos respecto al desplazamiento interno, atendiendo recomendaciones del Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas de la ONU, tras su visita a México durante

2002¹³. De igual manera luego de la visita en septiembre de 2011 de la Sra. Helen Clark, administradora mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD) y el Sr. Chaloka Beyani, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de la ONU, se emitió un llamamiento al Congreso para que se legislara en materia de desplazamiento interno, teniendo como resultado la Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el Estado de Chiapas, aunque no debemos omitir que pese a la voluntad política que refleja esta acción, dicha ley carece aún de reglamento.

Cabe destacar que los primeros pasos en esta materia se dieron en el 2000, presenciando una transición política donde se figuró por primera vez la alternancia del partido gobernante en México, denotando que bajo un enfoque de coaliciones promotoras, también es de importancia tomar en cuenta a las personas que conforman estas estructuras, así como la rotación y permanencia de las mismas, ya que es un factor relevante para la elaboración de políticas públicas así como su ciclo de vida, permanencia y cambios de diseño (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009).

1.3 ¿Quiénes son los desplazados en México? ¿Cuáles son los factores causales?

El desplazamiento interno en México se ha dado en distintos contextos con factores causales que pueden ser diferenciados con facilidad. Por ejemplo, tal como retoma Laura Rubio (2014), en la década de los 70 la situación de desplazamiento en estados como Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Guerrero, se dio fundamentalmente por conflictos religiosos y disputa por tierras o recursos naturales. No obstante, los factores causales de esta anomalía pública tuvieron un cambio relevante durante la gestión de Felipe Calderón y la implementación de su estrategia de seguridad, basada en una política de enfrentamiento abierto de las autoridades mexicanas y sus fuerzas armadas contra el crimen organizado.

Asimismo, durante la ejecución de la estrategia de seguridad, se dio una fragmentación de los grupos del crimen organizado creando una atmósfera de lucha territorial entre cárteles. Como resultado de las disputas del gobierno con los cárteles del narcotráfico y entre distintas

¹³ Para mayor información consultar: <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Americas/Mexico/pdf/Mexico-Overview-Dec09-SP.pdf>

agrupaciones delictivas, surgen nuevas células del crimen con una estructura local, que si bien no ejercen el trabajo *macro* sobre la distribución de drogas, fungen como alfiles del control territorial a través de otros delitos como la extorsión, el secuestro, narcomenudeo y homicidio.

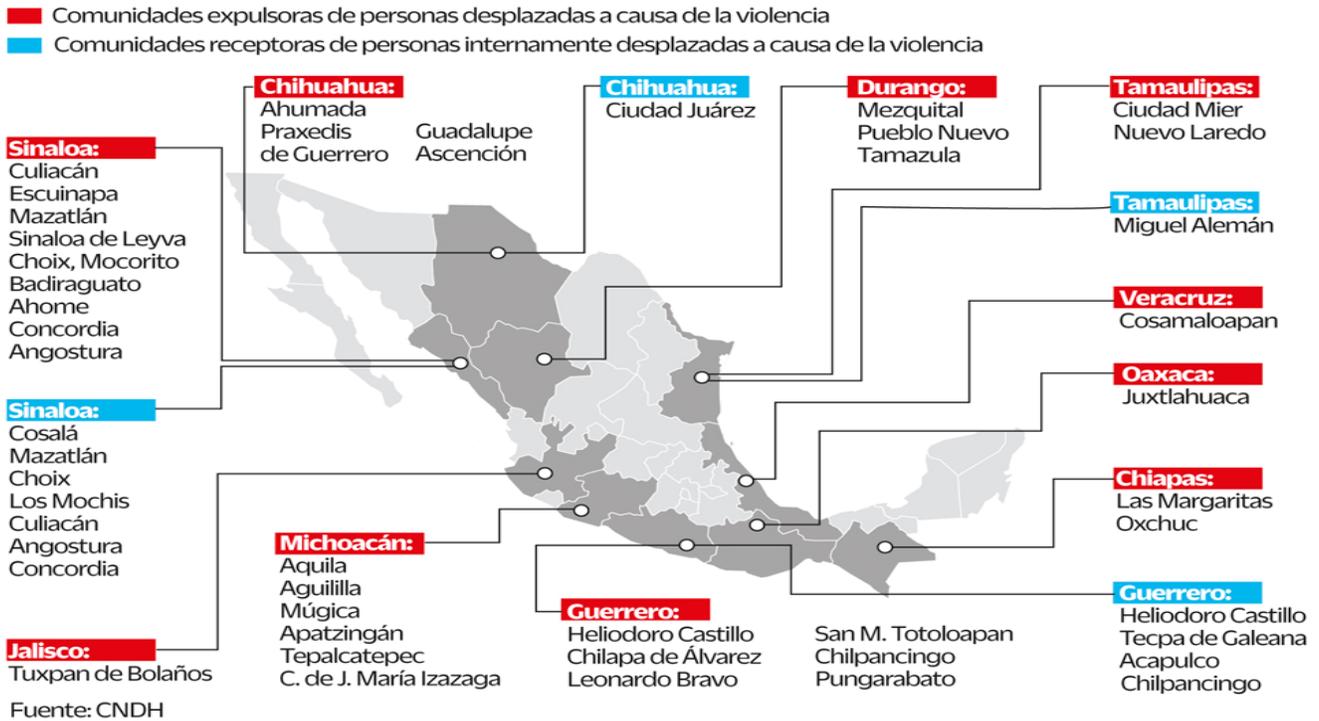
Como resultado de esta circunstancia de violencia generalizada la persona desplazada de manera interna en México, es un resultado reactivo ante la ola de homicidios, desapariciones, cobro de piso, sin embargo, también existen desplazados que se recurren a la movilización como un recurso preventivo, y aunque, no han sido víctimas de los delitos mencionados, claramente sus derechos humanos han sido violados, pues el estado no puede garantizar su derecho a la residencia ni su seguridad en las zonas en conflicto.

En resumen, la Doctora Rubio etiqueta que el clima generalizado de inseguridad como causante de desplazamiento interno en México desemboca en la violencia indirecta y violencia directa. En primer término, señala que la violencia indirecta es palpable en las víctimas de fuego cruzado, mientras que en un segundo plano, enlista atributos para la violencia en las siguientes causas:

- Extorsión, cobro de cuotas de piso, amenazas, violencia, sin importar el nivel socio económico.
- Secuestro y trata de personas.
- Desapariciones forzadas/involuntarias de familiares, búsqueda de justicia y amenazas de autoridades locales.
- Familias de jóvenes que se han negado a integrarse a bandas criminales o que han salido de las mismas.
- Desalojo ilegal de campesinos por cárteles de la droga o autoridades corruptas.

Bajo estas líneas de observación del fenómeno de desplazamiento, la CNDH ha realizado el registro de movilizaciones de desplazados internos en 14 entidades federativas. Sin embargo, debe recalarse que el impacto de esta situación no sólo es en donde persiste el factor causal, es decir de la zona de procedencia de la persona desplazada, sino que también debe considerarse el impacto de la zona que recibe a los desplazados, subrayando especial atención en los casos de movilización de zonas rurales a zonas urbanas. Aunque este estudio se centra

en la movilidad interestatal, cabe destacar que la geografía de este problema también puede darse en facetas intramunicipales e intermunicipales¹⁴ y que una misma zona puede ser expulsora y receptora a la vez, como puede apreciarse en el siguiente mapa:



Fuente: Diario 24 horas con información de la CNDH

A este respecto, debemos considerar que para generar una percepción pública del problema existe un vacío importante de cobertura mediática sobre hechos de desplazamiento forzado, dado a que la misma prensa tiene accesos limitados a localidades rurales, afectando la difusión del problema y a su vez la sistematización y monitoreo civil y/o gubernamental de datos a escalas inter o intra municipales, aislando la posibilidad de profundizar un análisis dicha escala, dejando como opción inicial el enfoque interestatal para abordar el problema y palpar su magnitud.

¹⁴ Mapa tomado de la nota de prensa del Diario 24 horas. Para más información consulte: <http://www.24horas.mx/hasta-90-mil-desplazados-victimas-de-la-violencia/>

En ese sentido, la identificación del fenómeno de desplazamiento en México tiene un contrargumento relevante, y este es meramente cuantitativo. Si bien no existen registros del gobierno que muestren cifras oficiales que llamen la atención pública, aunando que el problema se ha dado esencialmente a “cuentagota”, no significa que el desplazamiento interno no deba considerarse en la agenda gubernamental, por el contrario revela un vacío del estado mexicano al no desarrollar las capacidades para establecer condiciones de recepción dignas para desplazados internos, y al no recolectar datos que le permitan desarrollar un proceso de problematización y promoción que genere la percepción pública del desplazamiento interno forzado.

Es oportuno mencionar que la recolección de datos se enfrenta a un reto que se posa sobre el temor de las personas desplazadas se enfrentan para ser identificadas dado que se encuentran huyendo de sus victimarios, haciendo que su flujo migratorio sea confundido con otro tipo de migración (Rubio, 2014). Por otra parte, también destaca la falta de difusión de la problemática, dirigida a las mismas víctimas, para que puedan considerarse a sí mismas como víctimas de desplazamiento forzado por violencia y así puedan conocer cuáles son sus derechos y cuáles son las obligaciones del Estado para brindarles atención. A este respecto es importante destacar que la experiencia que se vivió en Colombia sobre desplazamiento interno tuvo como piedra angular el desarrollo de un registro gubernamental con el apoyo de agencias internacionales que le permitieron diseñar e implementar políticas en atención a las personas que se vieron obligadas a movilizarse de sus comunidades por la violencia generada en el conflicto armado de la guerrilla, el cual, se sirvió de una cobertura mediática relevante.

1.4 La experiencia en las Américas: Fases del desplazamiento interno en Colombia

El caso del desplazamiento interno en Colombia representa un sólido ejemplo para analizar la evolución de la problemática. Su misma problematización y su incursión tanto en la agenda pública nacional, como en la de organismos internacionales, ilustra los intereses de agenda que han mostrado una inclinación por desempeñar un papel importante en este proceso de problematización. Para el caso colombiano se estiman 5.5 millones de personas desplazadas, partiendo de un conteo desde 1985, producto de una problemática que inició en un conflicto

político-militar, que con el tiempo se tornó una situación de larga permanencia, de disputa territorial, obligando a comunidades a desplazarse.

En tanto, el fenómeno adquirió otras modalidades conforme la guerrilla disminuyó en el periodo de 1985 a 1998, alterando los registros del desplazamiento, ya que el conflicto entre dos o más actores armados disminuyó su magnitud, teniendo como resultado que éstos retuvieran a las personas para obligar a que se integraran a las células ilícitas, denotando una evolución de un factor causal, y, por tanto, una consecuencia ante la falta de los marcos de atención para prevenir la problemática del desplazamiento interno. Ante dicho escenario, el problema evolucionó con el surgimiento de las autodefensas, lo cual reactivó la guerrilla durante el 2002, generando una expulsión masiva, que, para dicho periodo, registró 95,662 hogares expulsados procedentes de tan sólo en 5 municipios¹⁵ principalmente. Dicho comportamiento pone de manifiesto la relevancia para la agenda pública respecto al factor de magnitud y crecimiento de una anomalía social en función de la temporalidad en la que el problema no es atendido de manera oportuna (Pérez, 2014).

Particularmente, destaca que el caso de Colombia se presentó como un acontecimiento que tuvo raíz desde su proceso de independencia, teniendo un carácter de temporalidad y permanencia extenso; y aunque en un inicio las poblaciones expulsoras eran pocas, en los últimos años el crecimiento del fenómeno registró un balance negativo de 925 municipios expulsores y 630 receptores, dando notoriedad considerable al fenómeno.

En tanto, para la problematización de esta situación fue importante que las personas, víctimas del desplazamiento interno, pasaron de ser objeto del fenómeno a partícipes, gracias a la Agencia Presidencial para la Acción Social a través del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), pues ésta recopiló información importante acerca de una percepción vista desde los desplazados, introduciendo el tema a la agenda. ¿Qué identifican cómo causa de su movilización forzada? Fue la pregunta clave para etiquetar el problema.

Los resultados arrojaron que el 32% identificó a las guerrillas como causa, 20% no identificó un autor en específico, 15% señaló a los grupos de autodefensa, mientras que otro 15% no tuvo información acerca de causantes de su desplazamiento y en un mismo porcentaje hubo

¹⁵ Antioquia, Chocó, Magdalena, Bolívar y Córdoba.

personas que derivaron su movilización a otros grupos ajenos a conflictos armados. En una proporción mínima 0.5% identificó a las operaciones de la fuerza pública y un 0.1% a las bandas criminales como el factor expulsor.

En tanto, dichos datos, no sólo demuestran información cuantitativa; también denota un aspecto cualitativo importante en el proceso de agenda, ya que el hecho de que una agencia gubernamental se acerque a la población a través de mecanismos como los mencionados, expone la existencia de una percepción social del problema y la construcción de una circunstancia por parte del Estado. De esta manera la problemática, se convirtió en un problema público registrado, pues pasó por el proceso de recolección de datos y evidencia para su formulación, sentando las bases con la que se gestionó la valoración para atender o no atender el problema. Cabe destacar que el hecho de que esta información refleje un consenso donde el factor causal de la problemática no es el gobierno, sino los grupos insurgentes, genera una etiqueta del problema fácil de manejar en un contexto político, lo cual apoya la incursión del problema en la agenda.

No obstante, pese a que el trabajo del gobierno colombiano es reconocido por las gestiones en atención al problema del desplazamiento interno, con el apoyo de actores no gubernamentales y actores internacionales, cabe destacar que el ciclo de incursión en la agenda tomó aproximadamente 10 años. Fue hasta 1990 cuando el problema adquirió un perfil de *agenda gubernamental prioritaria*, iniciando la discusión acerca de la elaboración de instrumentos jurídicos para la protección de los desplazados y como resultado, en 1997 se gestionó la ley 387. Fue hasta el año 2000, luego de una década, que se llegó a la fase de reglamentación y ejecución a través de dicha ley con la sentencia T- 025, estableciendo los marcos normativos y jurídicos.

El contexto del caso colombiano, así como sus procesos de política en las políticas públicas y capacidad de inacción ante la problemática de desplazamiento, bien pueden abordarse con las mismas perspectivas teóricas con las que abordamos el caso mexicano al inicio de este capítulo. Sencillamente, desde un enfoque de corrientes múltiples (Kingdon, 1985) en complemento con la visión de coaliciones promotoras (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008), el tema de desplazamiento interno mantuvo, y mantiene, impacto en la coyuntura política y las actividades relativas a la gestión de política pública, en especial en

la toma de decisiones. Por otra parte, la participación de grupos promotores durante los escenarios de discusión fue vital para la acción del gobierno, destacando grupos de académicos que empujaban la problemática hacia la agenda visibilizando el problema a través de sus estudios y publicaciones, es decir, fueron los “intérpretes” del problema ante la agenda. En tanto, el proceso político de la problematización fue flexible y abierto (Parsons, 1997) para su inclusión en la agenda, aunque la temporalidad de ello fuera prolongada.

Al respecto, los estudios teóricos del problema nos ofrecen una amplia gama de herramientas para el análisis del desplazamiento interno. Por ejemplo, podríamos optar por un enfoque más positivista, que, aunque nos ofrece metodologías precisas, éste puede ser muy rígido para abordar un problema multidimensional como lo es el desplazamiento interno. No obstante, este aspecto teórico no debe ser descartado en su totalidad, y debe utilizarse el método ofrecido por la *encuesta social* en torno a la recopilación de datos (Cordera, 2008), pues como mencionamos previamente, la generación de conocimiento ha sido piedra angular para la problematización del fenómeno de desplazamiento interno en Colombia.

1. 5 Capacidad de inacción en el caso colombiano

Si bien la incursión de la agenda sobre la problematización del desplazamiento interno en Colombia se destaca por la institucionalidad percibida, paralelamente el gobierno tuvo otras vivencias del fenómeno, con la cuales, su capacidad para decidir no actuar ante el problema público fue reduciéndose paulatinamente y la necesidad de etiquetar el problema fue inminente. En dicha situación, podemos percibir que la etiquetación de la problemática se dio de manera circunstancial y no de manera planeada, por ello encontramos que la problemática del desplazamiento interno mantiene etiquetas como *crisis humanitaria*, *crímenes contra la humanidad*, *violación de derechos humanos*, entre otras. Básicamente podemos decir que el desplazamiento interno es manejado a través de las agendas como una caldera que aparenta estar lejos de su punto de ebullición.

En este sentido, repasemos la perspectiva del gobierno colombiano sobre el manejo del problema de desplazamiento, cuya línea de tiempo podemos diferenciar en tres fases históricas. El primer registro de movilización se dio durante los años cincuenta en el periodo

de crisis política conocida como “La Violencia”, donde se calcula que dos millones de personas se vieron obligadas a huir de sus hogares. La segunda fase tuvo en los años setenta, cuando el gobierno colombiano respondía con violencia y represión a las células de la izquierda política que se encontraba en crecimiento considerable. La tercera fase, es la actual, consecuencia de la desatención de problemáticas aisladas que constituyeron una crisis iniciada desde los años ochenta, en un contexto de guerrilla y grupos paramilitares creados por la oligarquía colombiana, impactando de manera relevante en el número de familias que debían dejar sus hogares al encontrarse en medio de los conflictos armados (Kerr, 2010).

A inicios de la tercera fase del problema, la *no acción* por parte del gobierno constituyó en relegar la problemática únicamente a la agenda pública y no considerándola apta para la agenda prioritaria del gobierno, es decir, se hablaba de la existencia del problema, pero no se tomaban acciones institucionales. Como respuesta a dicha coyuntura, la misma población afectada se organizó para combatir el problema con recursos propios a través de la creación de organismos civiles y regresando a la zona de conflicto a manera de protesta, dando apertura para la exposición del estado colombiano ante demandas de justicia social.

En efecto el problema fue contenido hasta 1997, cuando se registró la masacre de Mapiripán, donde se asesinaron a 49 personas, agitando la imagen de Colombia y su estado de derecho ante la comunidad internacional y visibilizándose ante los medios de comunicación; en tanto, lo anterior constituyó un factor externo de peso, pues el fatídico evento sentó las bases de la problematización. Ante tal escenario, ese mismo año el congreso aprobó la Ley 387¹⁶, con la cual coordinó 18 agencias gubernamentales en los tres niveles de gobierno, además de determinar el perfil de las víctimas de desplazamiento a través del Sistema Nacional de Atención Integral de Población Desplazada (Congreso de Colombia, 1997).

En 1999, a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social, con el documento 3057, la población desplazada en Colombia era contemplada en un plan de acción para la prevención y planeación del desplazamiento forzado. En dicho documento el gobierno hacía un atento reconocimiento a la magnitud de la problemática social y sentaba las bases de un marco legal para el tratamiento de este fenómeno. De esta manera, el gobierno plasmó la necesidad de acciones integrales con la creación de instrumentos y mecanismos que

¹⁶ Diario Oficial de Colombia No. 49.091 de 24 de julio de 1997

contemplaran la prevención, la protección, la atención humanitaria, el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica de las víctimas del desplazamiento forzado (CONPES, 1999).

De manera subsecuente, en el año 2000 se emitió el decreto 2569, con el cual, en primera instancia se definía la reglamentación de la Ley 387 de 1997; y de manera adicional se crearon y coordinaron el Sistema Único de Registro y la Red de Solidaridad Social, con el argumento de las nuevas necesidades que un problema caracterizado por su *inestabilidad*, había presentado durante el periodo de tres años transcurrido (Congreso de Colombia, 2000). En tanto, la evolución de las acciones por parte del gobierno colombiano y otras instituciones civiles e internacionales, empujaron durante el mismo año la emisión de la Ley 600, con la cual se caracterizaba al desplazamiento interno forzado como una violación al derecho internacional humanitario, generando un avance en los marcos normativos para la atención del problema y el castigo del delito¹⁷.

Para este punto, el transcurso del problema dentro de las distintas modalidades de agenda de políticas ya había logrado un camino relevante, tras consolidarse como una problemática consensuada en los escenarios de conflicto social y de coyuntura política y organizacional. El empuje del desplazamiento interno en la agenda llegó al punto en el que el presidente Álvaro Uribe hizo un reconocimiento público en 2002 abordando la problemática del desplazamiento como la principal *crisis humanitaria* en Colombia, denotando importantes *factores internos* en el proceso de problematización e incursión en la agenda respecto esta crisis. Al momento de su declaración, se emitía una etiqueta relevante del problema que manifestaba aceptación ante la complejidad, bajo el discurso de que dicha crisis era solucionable a través de la acción del Estado (Ochoa, 2010).

Sin embargo, pese a las acciones del gobierno, y a que, en efecto el problema ya había sido adoptado, priorizado y mantenido dentro de la agenda, la población consideraba que las soluciones no eran palpables, ejerciendo presión constante hacia el gobierno. Para tal momento, el registro de denuncias a crímenes contra la humanidad había inscrito un total de 750, creando una atmósfera delicada de reclamo por la justicia social. En tal contexto, el gobierno colombiano estaba enfrentándose a uno de los principales riesgos en la

¹⁷ Diario Oficial de Colombia No. 44.097

estructuración de problemas dentro de las políticas públicas, puesto que los esfuerzos se concentraron más en la mitigación de las consecuencias (asistencia social), que en la erradicación de las causas (conflicto armado), denotando una falta de delimitación estratégica, estructurando el problema de manera equívoca y *desnivelada*.

Al respecto, el impacto de la mala estructuración de la problemática conllevó a que, en 2004, la presión llegara a tal magnitud que un grupo de víctimas logró influir en la Corte Constitucional de Colombia para la emisión de la sentencia T-025¹⁸. El logro de tal evento se materializó en el aumento del presupuesto para atender la problemática del desplazamiento forzado, pasando de un presupuesto de 117 millones de dólares estadounidenses a 525 millones, lo cual, claramente afecta la dinámica del estado en el ejercicio de otras funciones.

Aunque un aumento considerable del presupuesto es una estrategia políticamente viable para solventar las exigencias de justicia social, el grado de exposición de la problemática hacia *factores externos* era alto, derivado del evento fatídico de la masacre de Mapirirán y a la postura de organismos internacionales y otros actores civiles locales. A este respecto, el estado colombiano fue demandado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con la Sentencia del 15 de septiembre de 2005¹⁹ por la masacre de 1997 (CIDH, 2005) y posteriormente el 3 de enero de 2006, la misma CIDH recibió una petición presentada por la Asociación de Desplazados del Salado Bolívar (ASODESBOL) en la cual se acusaba al Estado colombiano de haber colaborado con grupos paramilitares en el asesinato de 59 personas víctimas de desplazamiento²⁰; a lo que Colombia respondió en su defensa, con apego a un marco legal, deslindándose de los hechos y restando calidad jurídica a la acusación, basándose en normativas y conceptos legales a su favor, utilizando el rasgo de *subjetividad* del problema para solventar las acusaciones (*Ibid*, 2009). No obstante, atendiendo las recomendaciones emitidas por la CIDH, resaltando los programas vigentes de asistencia humanitaria.

¹⁸ Para más información favor de consultar: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

¹⁹ Para más información favor de consultar: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3504>

²⁰ Para más información favor de consultar: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Colombia1-06.sp.htm>

En tanto, el escenario descrito nos muestra determinadas formas y tiempos cruciales en la evolución del problema del desplazamiento forzado en Colombia, donde destacan eventos trascendentales, actores internacionales, movilización local y *no acción del estado*. Tal colusión de factores a través de la coyuntura política y social de Colombia, denotan los rasgos principales de la problemática ante los intentos de mitigarla y dar solución. Podemos palpar el impacto en los rasgos de *interdependencia del problema*, pues éste fue procedente de diversas fases, como mencionamos previamente, manifestando efectos múltiples en escenarios de seguridad, economía, derechos humanos, relaciones internacionales y marcos de atención social. A este respecto, los efectos multidimensionales del desplazamiento forzado no fueron perceptibles únicamente en sus consecuencias, sino que también sus causas tomaron diversas formas, reemplazando los escenarios de guerrillas entre bandos delictivos, a la presencia de grupos militares y paramilitares, en búsqueda de control territorial y político de determinadas zonas, volviéndose una problemática de mayor *inestabilidad* e imponiendo un reto al diseño de las soluciones.

Lo anterior nos hace replantearnos la trayectoria del problema y el aumento de su magnitud, tornando al desplazamiento forzado en un problema difícil de comprender, pues sus impactos se manifiestan en diversos campos de la estructura social y política; asimismo, podemos apreciar que las dificultades del problema presentan una característica de escalonamiento, es decir que se superpone a la implementación de las soluciones, pues la inconformidad de las víctimas es continua, tornándose un problema con rasgos de *oscuridad* en su entendimiento y *resistencia* ante la acción del estado (Méndez, 2015).

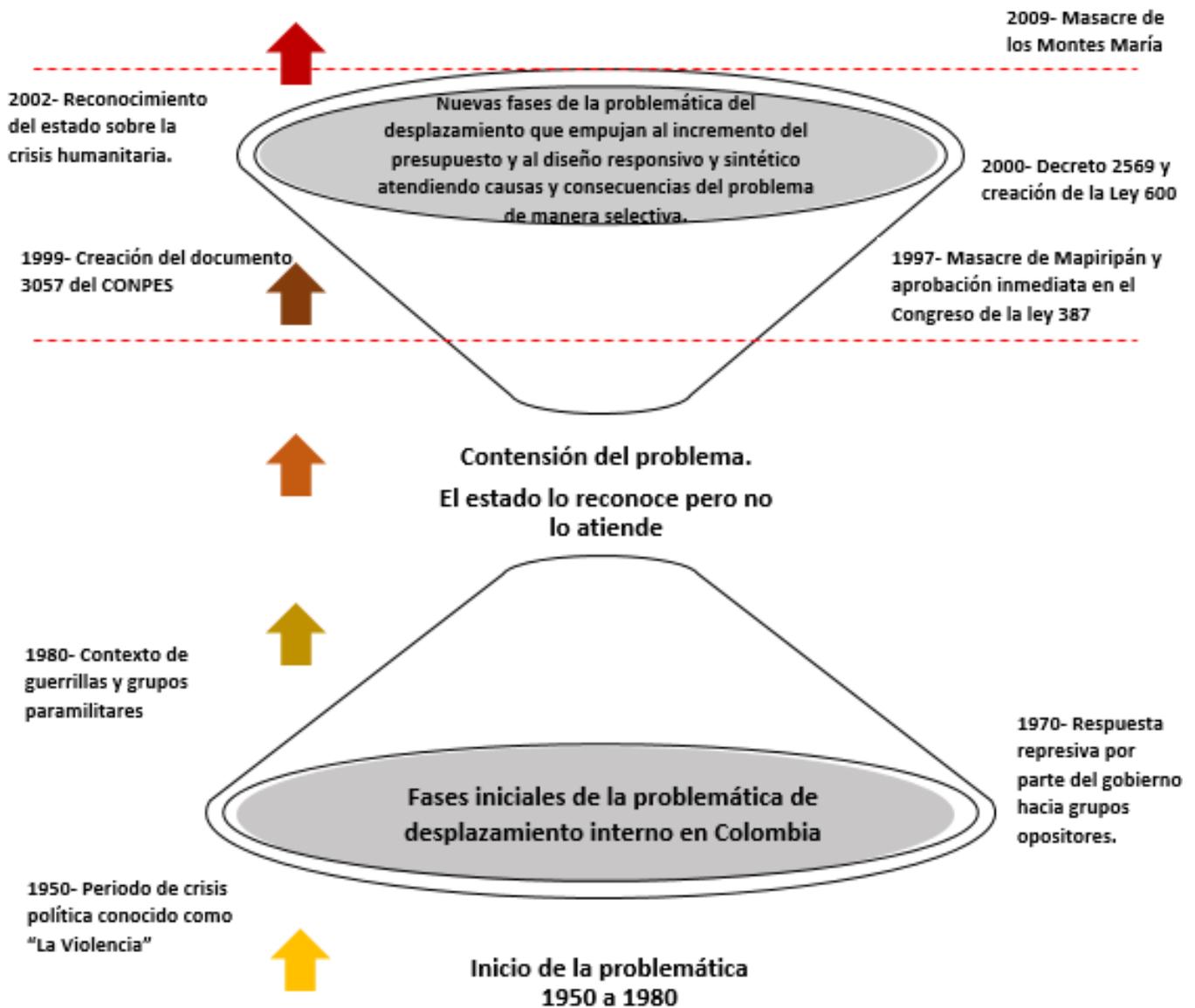
Actualmente, los rasgos mencionados sobre la problemática del desplazamiento continúan enfatizándose, pues pese al registro de diversas acciones del estado, la permanencia y mutación del problema es palpable aún. En tanto, dicho escenario es un probable producto del *ciclo de vida* del problema, que, ante la coyuntura histórica por la que ha pasado, terminó imponiéndose en la agenda prioritaria de manera irreversible, volviéndose en un problema institucional, que en apariencia es permanente y sin solución definitiva. En complemento, las últimas tendencias del problema de desplazamiento, respecto a las demandas de justicia social, contemplan nuevas acotaciones de la problemática, pues ahora derivan exigencias específicas respecto a la vulnerabilidad de mujeres, infancia, grupos indígenas, comunidades

afrodescendientes y personas discapacitadas, poniendo a prueba, una vez más, la capacidad del estado colombiano en el proceso de estructuración de esta problemática persistente.

Finalmente, el caso del desplazamiento interno en Colombia se dibuja como una situación que nos invita a la reflexión en el campo de las políticas públicas y de las fuerzas antagónicas de las problemáticas y las capacidades del estado. Si bien es cierto que, desde una visión pragmática, el Estado prefiere abordar aquellas problemáticas *low cost* y aquellas que en un inicio determina como “solucionables”, también, la situación que abordamos en el presente texto nos lleva de la mano a las consecuencias que dicha visión pragmática puede traer consigo. A este respecto, resulta más costosa la *no acción*, pues la fuerza que un problema puede adquirir también puede rebasar la capacidad del Estado para mitigarlo, así como sus recursos y estrategias. Asimismo, estos “costos consecuentes” en definitiva nos posiciona en un escenario donde el recurso de la *no acción* en la dinámica de la agenda pública tiene altos costos políticos y da un margen muy reducido de acción para la estructuración de una burocracia responsiva.

En consecuencia, la falta de una burocracia apta para afrontar problemáticas con los rasgos de inestabilidad, interdependencia, subjetividad, oscuridad y resistencia, como hemos mencionado previamente, nos coloca en un riesgo elevado de una mala estructuración de la problemática. Lo anterior podemos verlo en la institucionalización del problema, donde el Estado colombiano aborda al desplazamiento como un ente único, sin contemplar por separado las diversas causas y efectos, para la elaboración de estrategias sintéticas. A este respecto, las mismas tendencias de nuevas exigencias por parte de la sociedad colombiana, se remiten justamente a las acotaciones del problema, como fue mencionado líneas arriba, donde las víctimas son asociadas a pequeños grupos específicos, exigiendo normatividades a la medida de cada grupo. Como vemos la *no acción* puede ser simplemente el aplazamiento y contención de una situación inevitable en un cuello de botella, que nos empujará a la necesidad de una mejor estructuración del problema, mejor gestión de los riesgos y la creación de cuerpos burocráticos responsivos. La siguiente ilustración puede exponer la idea planteada de manera sintética:

Contención de problemas públicos en la agenda de gobierno



Fuente: Elaboración propia

1.6 El comportamiento del desplazamiento interno en Colombia

Con la obtención de los registros gubernamentales sobre los desplazamientos en Colombia es posible observar atributos geográficos de esta anomalía pública derivada de la violencia. En ese aspecto, tomamos de las zonas mencionadas (Antioquia, Chocó, Magdalena, Bolívar y Córdoba), información acerca de métricas sobre la expulsión de personas y el destino al que se dirigen, considerando la variable de violencia. En ese sentido, cabe destacar que una parte importante de la problemática en Colombia tuvo especial atención cuando las comunidades de recepción comenzaron a prestar mayor atención a las personas foráneas, quienes principalmente se insertaban en la comunidad en formato de indigentes. Lo anterior, sin duda puede ser una respuesta ante la diferencia abismal entre el número de comunidades expulsoras frente al número de las que reciben a las personas desplazadas. Para darnos una idea clara de lo mencionado es oportuno observar el siguiente recuadro²¹:

Departamento	Municipios	
	Expulsores	Receptores
Antioquia	94	31
Bolívar	39	7
Choco	28	3
Cordoba	16	14
Magdalena	26	4

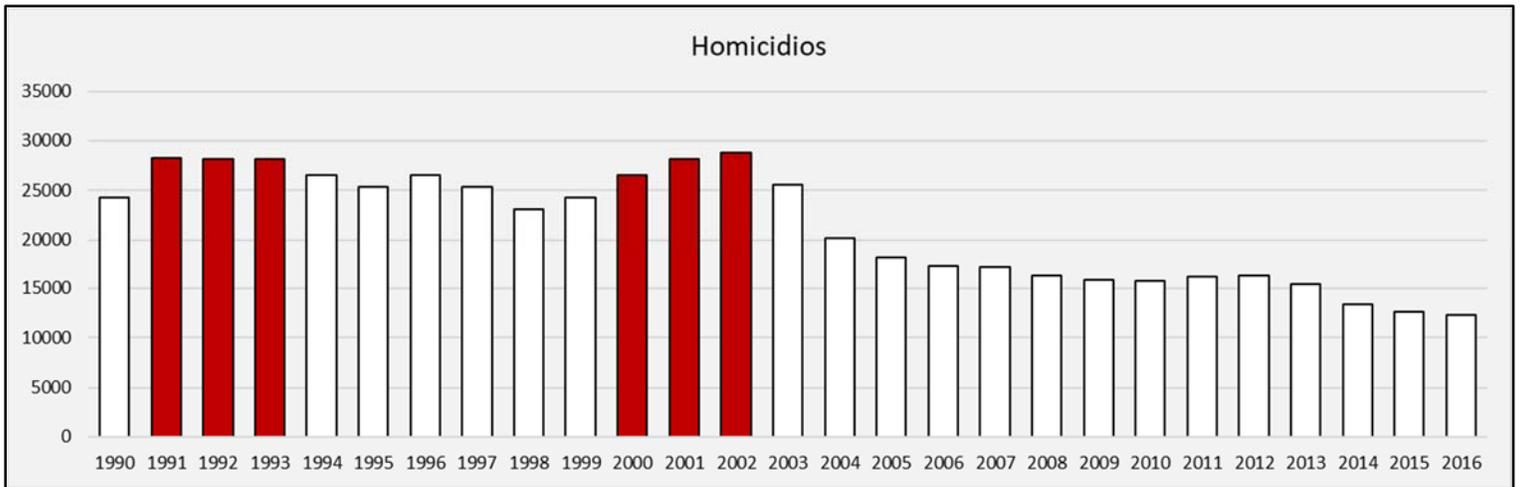
Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Único de Víctimas

Nota: Las cifras presentadas datan de 1985 y presentan corte el 1 de octubre de 2017

En virtud de la notoriedad y magnitud, es oportuno observar el total de personas víctimas de desplazamiento interno en la línea de tiempo de este problema en Colombia, considerando los procesos de contención en la década de los 80 y de reconocimiento oficial acerca de la crisis humanitaria. A este respecto, y al tanto de que la mayoría de los desplazados internos son resultado de contextos de violencia, cabe destacar que el registro de homicidios a nivel de país muestra puntos álgidos a inicios de los 90 y a inicios del 2000, precisamente donde el comportamiento de la agenda pública semeja la inflexión y efervescencia de la

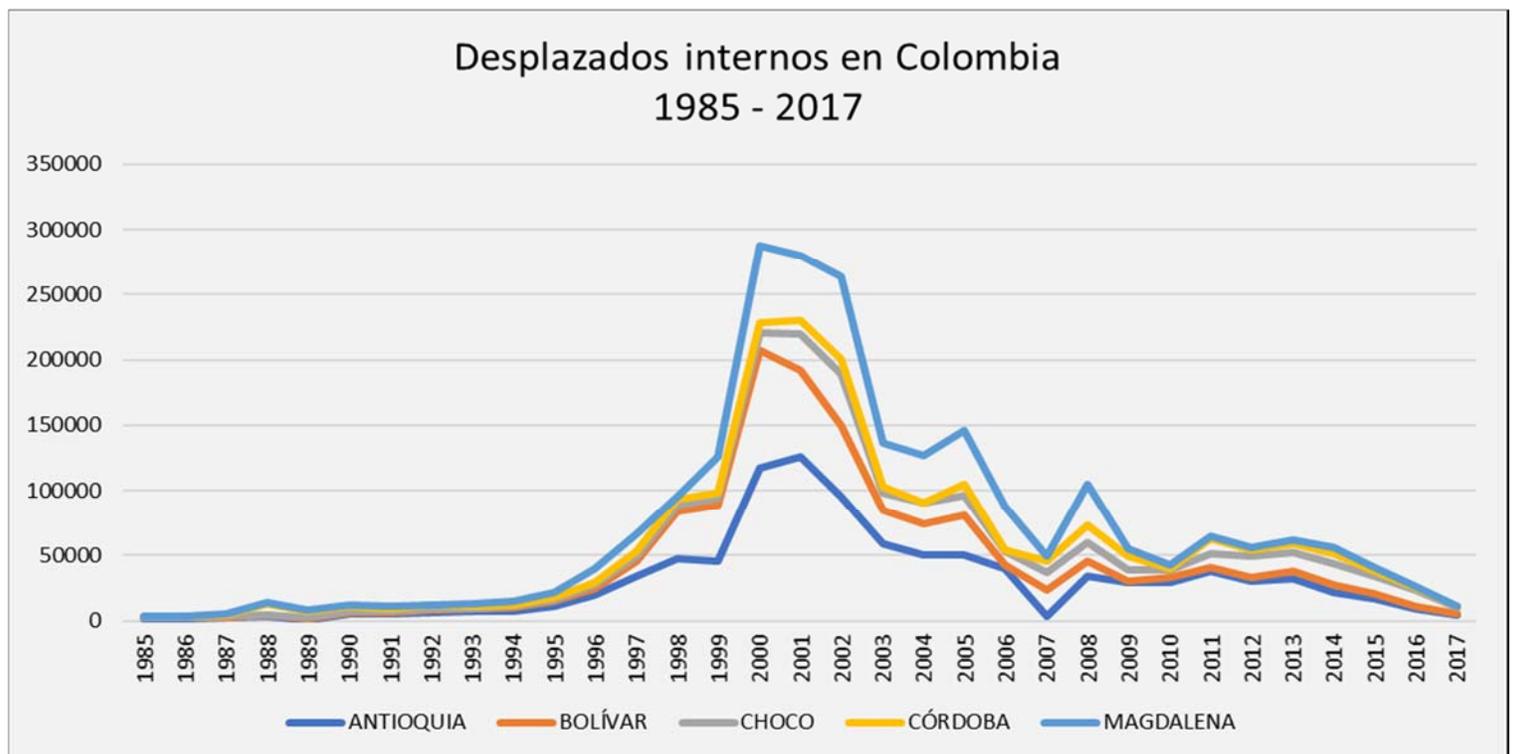
²¹ Para más información, favor de consultar: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

problemática. Por una parte, a nivel país el número total de homicidios²² por año tuvo registro de la siguiente manera:



Fuente: Fundación Ideas para la Paz

Mientras que el comportamiento del desplazamiento interno en las zonas de Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba y Magdalena se documentó²³ como se muestra a continuación:



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Único de Víctimas

²² Para más información, favor de consultar: <http://staging.ideaspaz.org/especiales/data-fip/homicidios/gra.html>

²³ Para más información, favor de consultar: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Para analizar el gráfico sobre desplazados, no debemos olvidar que las modalidades que los conflictos armados tomaron en las zonas afectadas por la violencia retuvieron a un gran número de personas de 1985 a 1998, plasmando el bajo registro de víctimas de desplazamiento en dicho periodo (Pérez, 2014). A su vez, considerando que la acción pública y gubernamental efectiva comenzó a finales de los 90 e inicios del 2000 y a que puede observarse un decremento tanto el número de homicidios como en el número de personas desplazadas, podemos inferir que la acción gubernamental, civil y la ayuda internacional han surtido efecto respecto a este comportamiento (Ricuarte, 2011). Adicional a lo anterior, debemos tomar en cuenta que, si bien el Registro Único de Víctimas expone un conteo desde los 80, los recursos destinados para la sistematización de estos datos fueron mínimos hasta finales de los 90, lo cual, implica una cifra negra de desplazados durante ese periodo, en el cual, no se contaba con la atención pública y gubernamental, ni con los marcos normativos, jurídicos y de protección para identificar y asistir a las personas víctimas de desplazamiento.

Como pudimos observar, el fenómeno del desplazamiento interno en Colombia ha tenido una diversidad de facetas entre las cuales destacan las motivaciones políticas, sin embargo, en cuanto a homicidios o violencia, es prácticamente imposible desasociarla del narcotráfico. Aún más cuando las algunas zonas de conflicto o expulsoras responden sectores geográficos estratégicos conectados a la zona andina de cultivo de estupefacientes, y/o una posición fundamental que conecta tanto con el Atlántico y el Pacífico. Históricamente, la zona andina y sus colindancias geográficas se han destacado por ser zonas conflictivas entre actores armados de la guerrilla, autodefensas y bandas criminales como los Rastrojos, la agrupación Cordillera, los Urabeños, Botalones, Águilas Negras, entre otros (Moreno & Sánchez, 2015).

Al respecto, la relevancia en la experiencia sobre el desplazamiento interno en Colombia para la problematización e incursión dentro de la agenda de gobierno mexicana se posa sobre dos puntos importantes: 1.- Las consecuencias que pueden surgir por a falta de problematización y la falta de acción en dentro de la agenda gubernamental prioritaria y 2.- las similitudes en la asociación geográfica- delictiva entre las principales zonas expulsoras de desplazados en Colombia con los atributos que presentan las zonas de disputa territorial entre cárteles del narcotráfico, las cuales denotan atributos migratorios y de violencia relevantes.

CAPÍTULO II

MECANISMOS DE PROTECCIÓN

La responsabilidad de proteger a las víctimas de desplazamiento

2.1 Principios rectores sobre el desplazamiento interno

El reconocimiento de esta problemática por parte de la comunidad internacional tiene como resultado la creación y adopción de los principios rectores sobre el desplazamiento interno, los cuales, consisten en el tratamiento de las necesidades específicas de los desplazados internos para determinar los derechos y garantías necesarias para su protección. Dicho instrumento se compone de 30 exhortos hacia los Estados, que de manera breve, tal como lo resume la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se centran en 1) la no discriminación y protección contra el desplazamiento, 2) protección durante el desplazamiento, 3) asistencia humanitaria y 4) regreso, reasentamiento y reintegración (CNDH, 2016).

A propósito, es importante acotar que México se encuentra adscrito a una serie de instrumentos sobre protección internacional a través del sistema universal y el sistema interamericano, que recogen los fundamentos de los derechos humanos. A este respecto, es importante la mención de los artículos 1º y 133º de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que dan un soporte constitucional al compromiso de México en materia de promoción, garantía y defensa de los derechos humanos. Por lo tanto, si los principios rectores de los desplazamientos internos están basados en la garantía y goce de derechos humanos y si la constitución mexicana respalda la adscripción de México en los sistemas mencionados, las personas forzadas a desplazarse deberían ser materia de legislación y agenda pública en México.

Con lo anterior hacemos referencia a que el gobierno mexicano ha legislado para proteger a personas en un contexto de movilidad forzada, sin embargo, estas acciones se han enfocado a población solicitante de asilo, refugiados, mexicanos retornados y migrantes en tránsito, entre otros; no así, en el caso de los desplazados internos. En este sentido, es importante rescatar que los instrumentos de protección internacional que acogen a un desplazado interno son similares a los que el gobierno mexicano retoma para brindar atención a otras personas en contexto de movilidad forzada, por lo que es relevante mencionar que las vulnerabilidades en las que se encuentran solicitantes, refugiados, retornados y migrantes en tránsito, son equivalentes a las que los desplazados internos están expuestos. Con relación a lo anterior, es oportuno presentar una valoración breve a la similitud de circunstancias con un recuadro tomado del Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México:

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y MARCOS DE PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DFI

Características	Refugiados	Desplazados forzados internos
Personas a quienes aplican la condición respectiva	Personas que están fuera de su país de origen que tienen un temor fundado de persecución por diversas causas en su país de origen o residencia habitual	Personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, debido o para evitar los efectos de situaciones graves de violencia en la que su vida, libertad corren peligro.
Causas	Persecución debido a motivos de: Raza Religión Nacionalidad Pertencia a determinados grupos sociales u opinión política	Desplazamiento por: Conflicto armado violencia generalizada Violaciones de los derechos humanos Catástrofes naturales o provocadas por el ser humano o proyectos de desarrollo
Condición geográfica	Han cruzado una frontera internacional	No an cruzado una frontera internacional
Marco principal de protección internacional	El derecho internacional de los refugiados	El derecho internacional de los derechos humanos
Instrumentos internacionales de protección en la meteria (principales)	Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967 (vinculante)	Principios rectores de los desplazamientos internos (no vinculante)
Instrumentos regionales de protección en la meteria (principales)	Convención de OUA por la que se regulan los problemas específicos de los refugiados en África de 1969 (vinculante) Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984) (no vinculante)	Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala) 2009 (Vinculante)

Fuente: CNDH

En virtud de las similitudes respecto al grado de vulnerabilidad entre los desplazados internos y otras personas sujetas a protección internacional, podemos retomar un antecedente que clarifica esta idea, tal como lo fueron los *Principios Pinheiro*. Dichos principios, cuya aprobación por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos durante el 56° periodo de la Comisión de Derechos Humanos, abordan la restitución de las viviendas

y el patrimonio de las personas refugiadas y desplazadas, pues el contexto en el que ambas poblaciones es movilizadas es considerablemente similar, independientemente de si cruzan una frontera internacional o no²⁴ (CNDH, 2016). En ese sentido, cabe destacar que la importancia de los principios rectores es de tal nivel, que incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos los ha retomado para interpretar el derecho a la circulación y residencia, reconocido en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CNDH, 2016).

Al tenor de estos mecanismos regionales, es oportuno mencionar también que los *Principios Pinheiro* hacen énfasis en la responsabilidad del Estado para la creación de mecanismos legales, procesales e institucionales para permitir que personas desplazadas y refugiadas accedan a procedimientos fundamentales de protección, así como la Declaración de Cartagena en su novena conclusión, la cual manifestó la necesidad de un rol activo del Estado ante la problemática de desplazamiento interno forzado. Por su parte, en 2007 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) se dirigió a sus miembros a través de una resolución que, retomando los principios rectores para proteger a personas desplazadas, destacó la necesidad para que esta población sea incluida en planes, programas y diseño de políticas públicas.

En consecuencia, tal como lo señala el protocolo de atención sobre desplazamiento forzado de la CNDH, la ratificación de México en torno a la Corte Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Civiles y Políticos designa al gobierno mexicano la obligación de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos. No obstante, es esencial explicar cómo estas obligaciones se colocan en un “plano terrenal” y se ejercen en la problemática de desplazamiento en el territorio mexicano. En primera instancia la

²⁴ Con lo anterior, buscamos hacer énfasis en que existe una base jurídica para tomar en cuenta en la agenda pública a las personas desplazadas de manera forzada en México, mas no que los modelos de atención para estas personas deban ser los mismos que existen para otras personas en contexto de movilidad; incluso dentro del universo de desplazados internos, debe existir un enfoque de atención diferenciado en función de características sociodemográficas.

obligación de respetar se refiere a no obstaculizar o impedir el disfrute de los derechos humanos, ante lo cual, el hecho de no contar con un diagnóstico oficial impide desarrollar los mecanismos de protección para las víctimas de este problema. En consecuencia, el exhorto a la protección no se cumple, pues hay una inexistencia de un marco jurídico vinculante y de una coordinación institucional para prevenir la violación de derechos humanos de las personas desplazadas. En ese sentido, la garantía de estos derechos implica la adopción de todas las medidas que permitan aumentar la efectividad de un determinado derecho, así como la investigación y sanción de los autores de violación a éste, sin dejar de lado la reparación del daño derivado de esta anomalía.

En tanto, la obligación de garantizar constituye asegurar que las personas bajo la jurisdicción de un Estado no sufran de violaciones por parte de terceros, incluyendo autoridades, a través de disposiciones normativas, sin embargo, si el derecho a la residencia no es asegurado, nos encontramos nuevamente con un vacío de protección a personas en contexto de movilidad. Finalmente, es fundamental que, para el cumplimiento de las obligaciones citadas, exista una promoción efectiva que provea a las personas toda la información necesaria para que conozcan sus derechos y accedan a éstos, y en ese sentido, puedan identificar en qué momento sus derechos son violados.

Sobre dicho espectro de la gama de responsabilidades del Estado, Laura Rubio (2014) cita en su publicación *Desplazamiento Interno Inducido por la Violencia: Una experiencia Global, Una Realidad Mexicana*, una compilación de doce puntos esenciales y una serie de definiciones para la atención del desplazamiento interno, retomados de la *Brookings Institution*. En dichos puntos se evalúa la responsabilidad nacional sobre el desplazamiento y en la cobertura y ejercicio de derechos humanos de la población que se ve forzada a movilizarse, señalando lo siguiente:

1. Prevención del desplazamiento y minimización de sus efectos adversos.
2. Visibilizar el fenómeno e incrementar conciencia del problema.
3. Recolectar datos sobre el número y la situación de desplazados.
4. Apoyar el entrenamiento de los diferentes actores sobre los derechos de las personas desplazadas.

5. Crear un marco legal para proteger sus derechos.
6. Desarrollar una política nacional o un plan de acción para la protección y asistencia de las personas desplazadas.
7. Designar y/o crear una institución con el mandato de proteger a las personas desplazadas.
8. Apoyar a organizaciones de derechos humanos a que integren a los desplazados a su trabajo.
9. Asegurar la participación de las personas desplazadas en la toma de decisiones que afectan sus vidas.
10. Apoyar soluciones duraderas.
11. Designar recursos adecuados para la prevención, protección y asistencia de los desplazados en todas sus etapas.
12. Cooperar con la comunidad internacional cuando la capacidad nacional es insuficiente.

Respecto a los puntos mencionados es importante señalar que cualquier plan de acción basado en éstos, debe incluir una serie de definiciones fundamentales que van desde identificar detalladamente la causa del desplazamiento, así como cada uno de los grupos que integran al universo de personas desplazadas. En ese sentido, es sustancial que se formule una práctica de enfoque diferenciado, distinguiendo necesidades particulares de mujeres, niños, niños no acompañados, ancianos, grupos indígenas, minorías étnicas y personas con discapacidad. A su vez, es vital que se estime la necesidad alimenticia, el acceso al agua, vivienda, acceso a servicios médicos y oportunidades de empleo, así como la provisión de documentos oficiales de identidad y la asistencia humanitaria necesaria para la cobertura de otras necesidades básicas. Al respecto, es esencial que esta acción responsiva incluya a todos los niveles de gobierno y áreas involucradas, considerando actores bajo control estatal y otros organismos no gubernamentales.

En tanto, al compilar las líneas de acción mencionadas, nos lleva a la conceptualización de la responsabilidad de proteger o R2P, por sus siglas en inglés. Dicho concepto, abordado por Roberta Cohen (2010), consejera de la organización *Brookings-Bern on Internal Displacement*, como una cuestión que alberga una importancia relevante para la discusión de la soberanía y la responsabilidad. Tal como se cuestionó Sadako Ogata²⁵ (2005) acerca de mantener a los organismos internacionales al margen legal de los territorios nacionales evitando ejercer el mandato de protección humanitaria, y por lo tanto, abstenerlos de brindar ayuda a personas en un contexto de movilidad forzada, por el simple hecho de no cruzar una frontera internacional; o por el contrario, aceptar la realidad sobre las necesidades de brindar ayuda y llevar todo el apoyo posible adonde sea requerido cuando un Estado no es capaz de garantizar protección a sus ciudadanos. Precisamente dicha discusión representa la complejidad para determinar el grado de acción o capacidad de inacción de un Estado y las instituciones que lo componen, pues al mismo tiempo encontramos una serie de exhortos, como también de justificantes que sientan las bases en el actuar del Estado. No obstante, en el caso mexicano existen una serie de estatutos constitucionales que permiten ejercer la responsabilidad de proteger en apego a los mecanismos internacionales mencionados previamente, sin que esto implique atentar en contra de la soberanía.

Ante el panorama institucional de México, podemos apreciar que en el marco del Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno en México, que la CNDH emite una serie de recomendaciones a las distintas instituciones que componen la estructura organizacional mexicana. En primera instancia, el protocolo apunta al poder ejecutivo de los tres niveles de gobierno, comenzando por los niveles estatales y municipales donde se exhorta a una delegación estratégica de competencias a cada funcionario con la finalidad de un ejercicio pleno de derechos y la investigación del factor causal de la anomalía. Por su parte, a nivel federal, descansa la responsabilidad del diseño e implementación de estrategias, desarrollo de herramientas y de toda la maquinaria institucional para prevenir la violación a derechos humanos y brindar atención a la población desplazada, con la finalidad de que ejerzan sus derechos.

²⁵ Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1991 al 2000.

En cuanto al compromiso que el poder legislativo debe tomar, es fundamental que tanto el Congreso de la Unión, como los Congresos Estatales, desarrollen un trabajo vinculante con los Principios Rectores y los diferentes mecanismos regionales e internacionales de protección. Dicho compromiso, debe tener un enfoque claro en la incorporación del individuo desplazado por violencia en el ordenamiento jurídico mexicano y en la normatividad local. En atención a lo anterior, llegamos al rol que desempeñan los jueces locales, estatales y federales, pues como administradores de la justicia tienen facultades para ordenar la ejecución de acciones en favor de las víctimas del desplazamiento inducido por violencia.

Por último, debemos destacar la importancia sobre el papel que libran los Organismos Públicos de Derechos Humanos, para ejercer un monitoreo constante, tanto en términos operativos de investigación y documentación, así como en la índole normativa y constitucional, promoviendo la promoción de derechos y supervisando el trabajo del gobierno en esta arena. No obstante, es importante que las organizaciones también realicen gestiones de orientación y asesoría legal, así como de capacitación a servidores públicos que pudieran brindar atención a víctimas de desplazamiento.

2.2 Violación a derechos humanos y la necesidad de vinculación jurídica para personas desplazadas en México

Las violaciones a derechos humanos tienen lugar todo momento en que un Estado incumple sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos fundamentales de las personas, ya sea esto en un aspecto económico, social o cultural.²⁶ Es común que, al momento de violarse un derecho, otro más ya haya sido transgredido previamente (OACNUDH, 2009). Para el caso de desplazamiento inducido por violencia, podemos ejemplificar lo señalado por OACNUDH, en la circunstancia en que debido a que el Estado no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos, éstos se ven obligados a cambiar de residencia. Al respecto es importante mencionar que en virtud de lo anterior y de la adscripción de México en la Convención Americana, así como lo que se establece en los artículos 1 y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hay una violación de derechos

²⁶ Para mayor información por favor consulte:
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/FAQ%20on%20ESCR-sp.pdf>

humanos ante la existencia de personas que no tienen la libertad de residencia y que se ven obligadas a habitar en un lugar distinto a su residencia habitual.

Ante la violación de derechos humanos en un contexto de desplazamiento interno causado por violencia, la CNDH ha compilado una serie de criterios esenciales, basados en un registro de eventos de esta índole, para determinar la necesidad de acción ante esta anomalía de carácter público. El primero de estos criterios es determinar la responsabilidad del Estado al existir tolerancia o apoyo del poder público como una variable del factor causal del desplazamiento, en tanto, el segundo criterio cita que, de existir esta movilización forzada, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección específicas; al respecto, es importante adoptar el enfoque diferenciado como se mencionó previamente. Por consiguiente, es necesario reflexionar que al existir esta movilización de personas que ya no cuentan con tierra, y posiblemente documentos, el Estado debe adoptar el criterio de garantizarles propiedad y registro, poniendo especial atención en los diferentes grados de vulnerabilidad en función de los perfiles sociodemográficos y de procedencia.

A propósito del contexto en mención, la CNDH realizó mil encuestas distribuidas en 64 municipios seleccionando 11 entidades que reúnen características causales del desplazamiento interno inducido por violencia. No obstante, previo a la delimitación estatal, es oportuno mencionar los resultados obtenidos del total de encuestas aplicadas, los cuales se detallan en la siguiente ilustración:

DESPLAZAMIENTO, INSEGURIDAD Y CRIMEN ORGANIZADO DE 1,00 PERSONAS ENCUESTADAS POR LA CNDH EN 65 MUNICIPIOS	
274	Conocen a una persona desplazada 
809	Tienen miedo de ser víctimas de grupos de delincuencia organizada 
110	Escucharon sobre la creación de grupos delincuenciales en su comunidad 
116	Conocen a personas que fueron presionadas para unirse a grupos de delincuencia organizada 
108	Fueron víctimas de extorsión por parte de grupos de delincuencia organizada 
720	Conocen a alguien que fue extorsionado 
219	Fueron víctimas de robo en sus propiedades, tierras o ganado 
220	Conoce casos de secuestro 

Como se ha expuesto, el desplazamiento interno inducido por violencia es un fenómeno complejo que pone en riesgo una serie de derechos y que requiere de un criterio de protección de facto por parte del Estado. En consecuencia, un criterio adicional establece que el alcance de protección a desplazados también debe considerarse, no sólo acciones preventivas que se centren en el factor causal del problema, sino también en los planes de retorno seguro o reubicación voluntaria. En ese sentido, dicho criterio implica la necesidad de desarrollar investigaciones efectivas que identifiquen la causalidad de esta anomalía o de lo contrario, la generación de víctimas puede perpetuarse.

CAPÍTULO III

VIOLENCIA Y MOVILIZACIÓN MIGRATORIA

Los indicios del desplazamiento interno en México

3.1 Rastro sociodemográfico

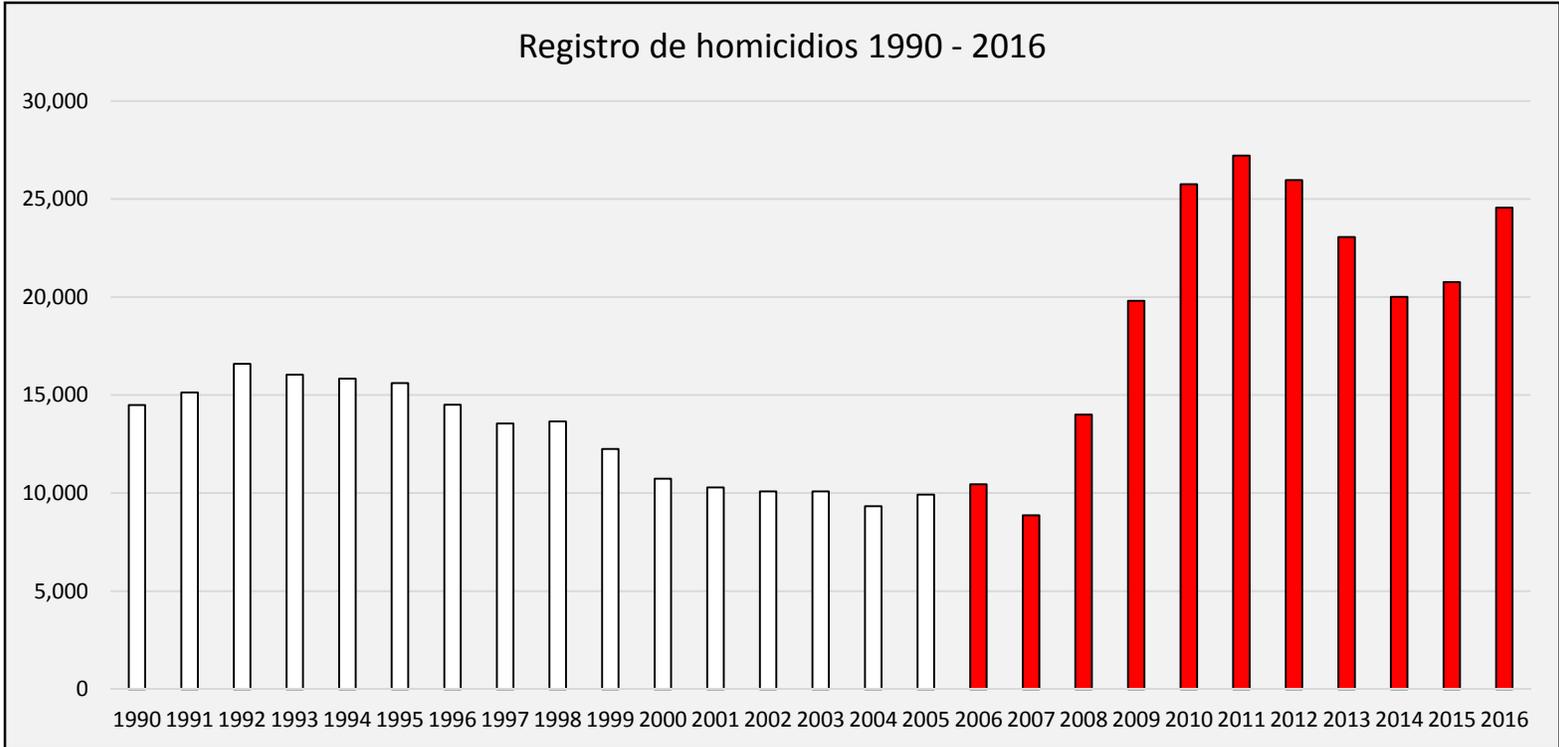
En el contexto mexicano sobre desplazamiento interno el gobierno generó documentación relevante en el caso chiapaneco relativo a conflictos comunales y/o religiosos, asimismo, este ha sido el caso donde el Estado ha tomado mayor acción. No obstante, y aunque este fenómeno ha dado indicios desde los años 90, el desplazamiento interno ha tenido una efervescencia considerable en los últimos años, el cual, podemos vincular fácilmente con los niveles de violencia desatados a partir de 2006, luego de que el Estado optara por el enfrentamiento abierto contra el crimen organizado. En ese sentido la vinculación entre los movimientos migratorios nacionales de personas que se ven forzadas a abandonar su hogar (variable dependiente) con el contexto de violencia (variable independiente), muestran un comportamiento evidente que puede relacionarse con el concepto del desplazamiento interno forzado desarrollado hasta este momento y palpado a través de unidades de observación derivadas de los saldos migratorios en las entidades federativas, integradas por unidades de análisis compuestas por las personas que optan por movilizarse fuera de la entidad donde residen.

En este respecto, comencemos con la descripción de la variable independiente, que conceptualiza el tema de la violencia como el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños, problemas de desarrollo o la muerte²⁷. Bajo dicho concepto, consideremos la información documentada de los homicidios en México, como la consecuencia máxima de la violencia, realizando una distribución geográfica sobre estos datos. Para iniciar con dicho planteamiento es oportuno comenzar con el registro de muertes violentas que ha compilado el INEGI desde 1990 para darnos una idea general sobre los cambios en el comportamiento de esta tendencia. Entre tanto, para ilustrarnos en este respecto observemos detenidamente el gráfico²⁸ a continuación que muestra la información comentada:

²⁷ Concepto establecido por la Organización Mundial de la Salud. Para más información, favor de consultar: <http://www.who.int/topics/violence/es/>

²⁸ Para mayores consultas favor de visitar:

http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4



Elaboración propia con datos recabados del INEGI

La evidente alza a partir del 2006, luego de una década de reducción ininterrumpida, muestra una dramática duplicación entre el año 1990 y el 2011, coincidiendo el periodo en el cual se implementaron políticas de enfrentamiento abierto entre el gobierno y grupos delictivos, tornando el factor de violencia como un elemento relevante para el estudio de su influencia en la movilidad nacional. Cabe destacar que el comportamiento geográfico de este fenómeno puede mostrar mayor concentración en determinadas zonas que reúnen atributos que facilitan la propagación de la violencia y el fortalecimiento de grupos delictivos, constituyendo un atributo relevante para la expulsión de personas. A propósito de lo anterior, a continuación, se muestran los datos recopilados sobre los actos de homicidio por cada entidad federativa, con la finalidad de mostrar los datos sobre los cuales se trabajará más adelante y los cuales miden nuestra variable independiente:

Número de homicidios por entidad federativa 1990- 2016

Entidad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aguascalientes	43	56	35	32	23	35	29	23	44	23	17	23	27
Baja California	277	286	313	293	353	399	383	340	582	643	444	404	428
Baja California Sur	12	18	18	21	28	32	24	35	20	34	29	22	32
Campeche	85	67	87	78	75	98	79	77	86	77	66	53	54
Coahuila	180	231	226	217	216	178	168	152	144	148	122	155	139
Colima	78	99	120	72	87	64	43	53	62	60	57	58	42
Chiapas	275	472	437	502	645	708	653	606	825	605	429	173	475
Chihuahua	315	467	479	469	577	759	668	662	643	567	604	648	652
Ciudad de México	1,258	1,055	1,201	1,156	1,154	1,360	1,292	1,216	1,220	1,044	924	983	938
Durango	285	333	618	349	343	310	241	239	242	207	160	162	171
Guanajuato	372	418	362	398	337	306	287	294	307	254	232	222	209
Guerrero	784	1,019	1,589	1,306	1,209	1,262	1,032	1,079	1,137	962	804	644	624
Hidalgo	205	152	128	132	165	163	126	141	148	120	87	123	54
Jalisco	834	781	793	783	702	785	744	625	556	545	473	490	481
México	3,463	3,500	3,406	3,410	3,210	2,756	2,769	2,474	2,385	2,150	2,023	1,941	1,962
Michoacán	1,164	1,164	1,404	1,361	1,286	1,148	1,148	858	659	657	616	647	545
Morelos	382	342	379	496	462	354	351	305	314	310	241	213	177
Nayarit	245	233	249	253	272	194	126	156	130	124	108	109	148
Nuevo León	73	91	131	122	153	134	109	131	137	114	116	98	108
Oaxaca	1,206	1,286	1,274	1,337	1,177	1,183	1,130	976	962	789	709	640	608
Puebla	517	419	537	591	491	593	477	505	497	451	392	420	377
Querétaro	84	77	77	79	102	86	102	106	82	92	105	108	68
Quintana Roo	58	51	54	80	155	74	64	89	80	86	75	104	70
San Luis Potosí	241	212	272	241	244	224	209	202	315	283	275	229	157
Sinaloa	449	549	595	554	600	626	669	612	571	538	463	503	479
Sonora	164	189	243	210	250	314	331	276	301	283	201	257	223
Tabasco	131	119	137	156	241	238	183	161	146	147	93	101	97
Tamaulipas	263	340	413	375	357	323	280	282	324	290	266	186	188
Tlaxcala	48	33	45	47	42	74	62	67	63	75	56	52	52
Veracruz	778	843	752	694	703	618	551	634	497	444	422	381	349
Yucatán	62	65	47	59	47	49	44	46	45	34	42	36	47
Zacatecas	162	161	173	167	133	165	131	130	132	93	86	100	107
Totales	14,493	15,128	16,594	16,040	15,839	15,612	14,505	13,552	13,656	12,249	10,737	10,285	10,088

Entidad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aguascalientes	25	21	26	26	42	59	67	75	82	45	45	46	45	46
Baja California	454	478	440	465	369	1,031	1,530	1,528	809	581	767	717	854	1,152
Baja California Sur	25	29	34	26	35	38	34	55	42	37	47	92	180	238
Campeche	44	36	47	33	50	54	58	48	47	80	71	78	67	93
Coahuila	118	117	152	107	111	180	278	449	730	1,160	800	469	313	257
Colima	43	53	51	44	43	57	61	131	163	265	225	140	227	613
Chiapas	444	224	305	539	101	263	514	199	186	390	492	460	539	552
Chihuahua	537	476	569	648	518	2,601	3,671	6,407	4,500	2,772	2,133	1,755	1,540	1,788
Ciudad de México	974	948	879	817	847	930	979	1,077	1,101	1,086	1,111	1,099	1,080	1,279
Durango	208	158	173	170	174	420	1,013	1,109	1,063	822	473	348	198	214
Guanajuato	221	177	216	206	219	295	491	445	615	684	702	800	970	1,232
Guerrero	602	594	591	789	766	1,005	1,855	1,555	2,416	2,646	2,283	1,729	2,424	2,594
Hidalgo	72	88	73	47	74	75	146	112	211	162	167	210	233	219
Jalisco	475	409	441	478	445	542	679	1,072	1,529	1,560	1,491	1,038	1,230	1,300
México	1,927	1,734	2,016	1,747	1,238	1,579	1,860	2,111	2,623	2,907	3,311	2,908	2,693	2,768
Michoacán	562	550	681	992	563	658	936	723	855	827	922	932	874	1,428
Morelos	171	159	138	141	128	215	259	493	456	671	629	438	469	659
Nayarit	110	138	133	106	108	155	197	539	587	285	224	174	144	149
Nuevo León	147	116	150	168	279	241	343	951	2,174	1,832	926	574	473	627
Oaxaca	619	626	547	520	564	616	597	733	682	695	762	745	808	796
Puebla	350	364	315	354	273	354	359	376	437	465	557	568	632	735
Querétaro	83	75	79	61	55	74	89	74	109	112	119	106	140	137
Quintana Roo	136	137	77	67	121	144	141	145	163	154	164	125	145	193
San Luis Potosí	147	135	138	158	143	199	210	366	364	454	302	269	266	332
Sinaloa	428	394	436	463	398	824	1,435	2,423	1,990	1,395	1,220	1,156	1,098	1,303
Sonora	233	253	260	251	323	436	571	738	542	525	658	669	585	580
Tabasco	116	111	100	144	146	153	173	193	230	195	246	235	372	431
Tamaulipas	228	216	348	359	193	266	315	935	1,077	1,561	880	913	682	807
Tlaxcala	39	51	49	44	37	53	81	57	87	75	91	88	80	96
Veracruz	407	330	344	360	380	340	693	461	1,000	1,019	765	883	1,006	1,293
Yucatán	42	36	37	41	49	49	37	34	53	41	49	47	58	64
Zacatecas	100	96	76	81	75	100	131	143	290	464	431	199	337	584
Totales	10,087	9,329	9,921	10,452	8,867	14,006	19,803	25,757	27,213	25,967	23,063	20,010	20,762	24,559

Elaboración propia con datos del INEGI

Entre tanto, los registros de movilidad migratoria interestatal aportan datos importantes en función de la geografía del problema de desplazamiento interno, ya que la importancia de considerar este factor radica en la vinculación de la movilidad con zonas donde se concentran más homicidios. Al respecto, la teoría del patrón del delito establece que existen distribuciones lógicas de actividades delictivas en función de las oportunidades que las cualidades de determinadas zonas ofrecen, así como del conocimiento de las mismas por parte de quien ejecuta el delito (Brantingham & Brantingham, 2008). Propiamente, esta conceptualización resulta prudente ante la persistencia de emigración en zonas con una alta tasa de homicidios. Si consideramos el planteamiento de Brantingham que postula que las actividades ilegales son estimuladas por las actividades legales que se desarrollan, es sencillo concluir que a partir de 2006 la actividad legal de combate abierto contra el narcotráfico estimuló en una serie de delitos a nivel nacional, en respuesta a esta política.

En ese sentido, la constitución de nuestra variable dependiente, es decir la movilización de personas dentro del territorio nacional, es indispensable que abordemos otros atributos relacionados con datos migratorios sobre las entidades que hemos estudiado hasta el momento. En ese sentido, es necesario retomar las categorías migratorias que el CONAPO otorga a los estados que integran a México, tales como entidades de expulsión, atracción y equilibrio migratorio. No obstante, es importante que anotemos que los paradigmas migratorios han cambiado y que las características actuales no permiten aseverar que la movilización migratoria únicamente se origina por condiciones económicas y oportunidades laborales.

Para tal efecto, observemos el mapa publicado por el CONAPO en el cual se muestran las distintas categorías migratorias²⁹ que van de atracción elevada a expulsión elevada en las 32 entidades federativas. Si bien, este mapa es estructurado con base en información que va de 2005 a 2010, abordando sólo uno de nuestros periodos de estudio, éste ilustra parte importante de las cualidades de nuestra variable dependiente, como se muestra a continuación:

²⁹ Para más información, favor de consultar:

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Categoria_migratoria_por_entidad_federativa_2005-2010

Categorías migratorias 2005-2010



Elaboración propia con información del CONAPO.

Ante la necesidad de cambiar el paradigma sobre la migración debemos considerar a las personas que se desplazan de un lugar a otro de manera forzada, quienes escapan de situaciones donde su vida corre, o puede correr, peligro y quienes por tales motivos prefieren permanecer en anonimato. En ese sentido, aunque el CONAPO haya respondido a la CNDH en su Oficio SG/214/15 con fecha del 12 de octubre de 2015 que no cuenta con diagnósticos e informes en referencia al desplazamiento interno, sí cuenta con información que data un comportamiento migratorio nacional, el cual, no puede ser exclusivo de movimientos migratorios económicos si se consideran datos recabados a través de otras instituciones que al final nos encaminan a los atributos que constituyen al desplazamiento interno forzado por

violencia. Dicho lo anterior, abordemos los datos sobre la movilidad migratoria de los tres periodos de estudio que se integran en la presente investigación en el siguiente recuadro³⁰:

Movilidad nacional y saldos migratorios

Entidad	2000				2010				2015			
	Población	Inmigrante	Emigrante	Saldo neto	Población	Inmigrante	Emigrante	Saldo neto	Población	Inmigrante	Emigrante	Saldo neto
Aguascalientes	862,720	42,439	19,752	22,687	1,065,416	41,061	24,412	16,649	1,170,526	42,569	21,035	21,534
Baja California	2,112,140	229,547	64,966	164,581	2,844,469	154,029	128,101	25,928	2,970,374	145,082	97,466	47,616
Baja California Sur	375,494	40,339	15,888	24,451	512,170	73,920	17,830	56,090	640,690	56,340	23,981	32,359
Campeche	642,516	33,873	28,524	5,349	754,730	33,895	28,511	5,384	810,675	44,192	24,571	19,621
Coahuila de Zaragoza	2,173,775	72,981	68,591	4,390	2,495,200	61,636	61,166	470	2,644,238	61,110	60,158	952
Colima	488,028	30,741	20,853	9,888	567,996	41,483	18,682	22,801	640,766	40,115	20,591	19,524
Chiapas	3,584,786	45,240	89,244	-44,004	4,293,459	50,571	105,858	-55,287	4,584,760	54,062	110,338	-56,276
Chihuahua	2,793,537	138,616	49,694	88,922	3,241,444	58,334	85,408	-27,074	3,134,357	51,550	66,937	-15,387
Ciudad de México	8,489,007	376,494	780,312	-403,818	8,720,916	239,125	737,742	-498,617	8,243,540	322,828	545,284	-222,456
Durango	1,431,748	38,362	65,057	-26,695	1,509,117	39,200	48,082	-8,882	1,559,557	32,786	48,513	-15,727
Guanajuato	4,406,568	94,420	75,176	19,244	4,893,812	91,456	74,636	16,820	5,228,592	89,071	68,665	20,406
Guerrero	2,916,567	52,632	139,616	-86,984	3,115,202	53,193	107,724	-54,531	3,134,868	43,336	135,343	-92,007
Hidalgo	2,112,473	86,888	78,527	8,361	2,345,514	122,511	67,139	55,372	2,572,783	120,625	71,317	49,308
Jalisco	5,991,176	155,237	142,660	12,577	6,752,113	160,853	152,242	8,611	7,023,767	157,507	150,406	7,101
México	11,707,964	688,200	438,970	249,230	14,007,495	583,607	332,627	250,980	14,654,045	499,716	401,383	98,333
Michoacán de Ocampo	3,870,604	94,038	107,161	-13,123	3,966,073	79,866	100,581	-20,715	4,066,483	65,395	113,422	-48,027
Morelos	1,442,662	83,614	48,982	34,632	1,612,899	78,610	45,462	33,148	1,721,899	76,240	51,557	24,683
Nayarit	896,702	36,772	41,057	-4,285	949,684	62,708	30,537	32,171	1,049,627	50,084	32,550	17,534
Nuevo León	3,550,114	128,902	66,925	61,977	4,199,292	133,657	76,153	57,504	4,625,376	164,447	74,778	89,669
Oaxaca	3,228,895	76,764	139,705	-62,941	3,506,821	84,534	103,085	-18,551	3,491,542	73,251	107,607	-34,356
Puebla	4,624,365	131,109	150,373	-19,264	5,383,133	130,190	135,568	-5,378	5,519,650	136,296	136,836	-540
Querétaro	1,250,476	78,652	32,422	46,230	1,598,139	94,336	40,894	53,442	1,829,513	125,469	37,878	87,591
Quintana Roo	703,536	123,574	35,872	87,702	1,135,309	143,899	51,915	91,984	1,347,893	133,392	57,976	75,416
San Luis Potosí	2,200,763	50,898	73,711	-22,813	2,410,414	57,368	60,618	-3,250	2,448,652	49,333	68,440	-19,107
Sinaloa	2,425,675	96,899	122,258	-25,359	2,608,442	73,573	101,088	-27,515	2,682,451	82,145	99,622	-17,477
Sonora	2,085,536	77,072	55,486	21,586	2,394,861	78,545	58,281	20,264	2,544,129	71,251	53,756	17,495
Tabasco	1,748,769	43,815	73,612	-29,797	1,989,969	39,263	67,960	-28,697	2,146,052	43,578	62,571	-18,993
Tamaulipas	2,527,328	164,697	69,164	95,533	3,024,238	106,410	94,007	12,403	3,094,677	70,087	112,414	-42,327
Tlaxcala	883,924	39,436	26,573	12,863	1,068,207	38,100	26,100	12,000	1,145,486	36,692	26,429	10,263
Veracruz de Ignacio de la Llave	6,737,324	155,031	374,545	-219,514	7,110,214	206,240	236,542	-30,302	7,359,472	172,101	233,398	-61,297
Yucatán	1,556,622	44,554	43,575	979	1,818,948	49,815	37,932	11,883	1,910,541	61,701	39,988	21,713
Zacatecas	1,336,496	33,121	45,706	-12,585	1,367,692	30,322	35,427	-5,105	1,399,374	25,268	42,409	-17,141

Elaboración propia con datos del INEGI

En consideración de los datos recabados en homicidios, movilidad migratoria nacional y la segmentación de nuestros tres periodos de estudio es oportuno realizar los cálculos que nos permitan palpar con mayor precisión a la violencia como un factor que induce a la movilidad nacional de manera forzada.

³⁰ Como se indicó al inicio de la presente investigación, no se dispone de información del quinquenio 2000 a 2004. En tanto la información mostrada aborda datos recabados en periodos quinquenales de 1995 a 1999 presentados en el año 2000 (periodo 1), 2005 a 2009 presentados en el 2010 (periodo 2) y 2010 a 2014 presentados en el 2015 (periodo 3).

3.2 Las voces del desplazamiento y su consolidación como un problema público

Retomando el Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México³¹, el cual reúne algunos testimonios cuyo contenido arroja hallazgos relevantes en cuanto a los atributos presentes en eventos de movilización forzada, se tomaron los fragmentos de las actas circunstanciales presentadas dentro del informe, reuniendo declaraciones de personas víctimas del desplazamiento, personas que fueron testigos del hecho o integrantes de organizaciones que monitorean la situación, incluida la misma CNDH.

Testimonios	Interpretación de la CNDH	Cualidades destacadas
<p>1.- “sacaron por la fuerza a su esposo de quien desea no dar su nombre, procediendo a dispararle en dos ocasiones en el rostro, que es todo lo que puede manifestar en virtud de que, al ver la agresión, ella salió conjuntamente con sus hijos por la parte trasera del domicilio. A pregunta expresa, respondió que ella no presentó denuncia de los hechos por el fallecimiento de su esposo”</p> <p>2.- “Quienes no quisieron proporcionar sus nombres por temor a sufrir represalias y fueron coincidentes en señalar que se salieron de su comunidad, ya que hace aproximadamente 3 meses, personas del crimen organizado...”</p> <p>3.-“Se entabló conversación con una familia desplazada, quienes no quisieron brindar sus nombres por cuestiones de seguridad, conformada por 3 niños, una niña y los padres...”</p> <p>4.- “Procedieron a entrevistar a una familia que acaba de llegar a..., conformada por 5 mujeres adultas, 3 varones y 4 niños..., quienes no quisieron proporcionar sus nombres por temor a sufrir represalias...”</p>	<p>Se observa con atención que la inmensa mayoría de las personas entrevistadas, desplazadas o testigos de desplazamiento manifestaron sentir temor de proporcionar información en especial aquella relacionada con los agentes responsables de la movilización.</p>	<p>Temor fundado Amenazas Homicidio</p>

³¹ Se toman actas circunstanciadas que documentan los testimonios de víctimas del desplazamiento interno en distintas entidades de México. Todas las actas para la elaboración del recuadro de cualidades del problema se encuentran de la página 87 a la 105 del informe citado en su versión impresa.

<p>1.- “Refiere que las personas desconfían de denunciar por el miedo a ser agredidos o hacerse visibles a la delincuencia, por lo que prefieren estar en el anonimato... a todos los bares de la ciudad les cobran una cuota que va de 5mil a 10mil pesos semanales... que hace algunas semanas secuestraron al esposo de una señora dueña de una maquiladora textil de la región centro, que le pidieron sesenta mil pesos de rescate, dinero que no pudieron juntar; motivo por el cual su esposo fue asesinado...”</p>	<p>Lo anterior pone de relieve una característica importante y preocupante acerca del fenómeno de desplazamiento forzado con motivo de la violencia en México: la invisibilización del problema y de las víctimas. Si las personas que han sido víctimas de violencia omiten acudir ante las instituciones de seguridad pública o de persecución del delito a denunciar los actos cometidos en su contra, y hacer de su conocimiento su intención de desplazarse o de haberlo hecho por las amenazas sufridas o el temor fundado, las posibilidades de que las autoridades puedan ejercer sus facultades correspondientes en la materia son mínimas ante la imposibilidad para conocer y dimensionar el problema adecuadamente. Lo anterior no obsta para que la autoridad al tener conocimiento del desplazamiento forzado de una o más personas actúe de manera inmediata a su favor, verificando la existencia de flagrancia delictiva para las detenciones correspondientes.</p>	<p>Impunidad Invisibilidad Extorsión Secuestro Homicidio</p>
<p>1.- “Se refirió a la violencia que gobierna en (---) desde siete años desde que llegaron los (---), aproximadamente dos años empezaron a quemar negocios a cobrar “piso” (cuota mensual), que antes había narcotráfico, pero no se molestaba a la gente, se dedicaban a lo suyo...</p> <p>2.- “Que empezaron a cobrar cuotas a todas las personas que sabían que tenían negocios o empresas...”</p> <p>3.- “2013 debido a que recibió una amenaza y extorsión. Si no pagaba una suma de dinero, lo iban a secuestrar a él o a alguien de su familia...”.</p> <p>4.- “Indicó que actualmente hay un abarrotero secuestrado, que están pidiendo diez millones de pesos de rescate, que la</p>	<p>De los testimonios recabados se advirtió una clara tendencia a que tanto empresarios de diversas ramas de la industria como profesionistas sean un blanco específico del crimen organizado, debido a su capacidad económica y nivel de ingresos. Se encontraron testimonios en los que se habla de amenazas, secuestros y extorsiones de los que suelen ser víctimas los empresarios y profesionistas, quienes son coaccionados para pagar grandes cantidades de dinero a la delincuencia.</p> <p>El desplazamiento forzado del sector empresarial tiene un efecto multiplicador, pues sus empresas y negocios representaban una fuente de empleos e ingresos para el resto de la población.</p> <p>Del análisis de los testimonios recabados fue posible concluir que cuando los empresarios,</p>	<p>Impacto económico Pérdida de empleos Migración económica como efectos del desplazamiento interno. Cobro de piso</p>

<p>esposa vendió una casa en dos millones y medio, pero que no se los quieren aceptar, por lo que tienen temor constante de que lo maten...</p>	<p>profesionistas y dueños de ranchos y tierras se desplazaban ante manifestaciones de violencia en su contra, abandonaban sus negocios y propiedades, dejándolos sin operación y generando desempleo y marginación.</p>	
<p>1.- “Refirió que existen dos grupos del crimen organizado que se encuentran disputando la plaza, denominados (---), que la seguridad es incierta, debido a que en su ayuntamiento...”</p> <p>2.- “Que la inseguridad creció, ya que después no eran los (---) quienes rondaban en las calles, sino también gente del (---), y que entre ellos se disputaban la zona, al grado que había toque de queda en las calles...”</p> <p>3.- “Y que a principio del mes de julio salieron de su casa, junto con sus dos hijos y las respectivas familias de cada uno de ellos, ya que señala que llegó un grupo de aproximadamente 15 personas, quienes empezaron agredir a sus hijos, al modo que les “balacearon y quemaron” su casa...”</p>	<p>Según lo manifestado a personal de la CNDH, los desplazamientos por violencia se presentan en un contexto de lucha entre los cárteles por las vías de transporte de droga y los campos de producción, pues la presencia de grupos de la delincuencia organizada en disputa por el dominio de "la plaza" origina enfrentamientos que afectan a toda la población y, en algunos casos, sólo se presentan a la población dos opciones: colaborar en los actos ilícitos o abandonar su lugar de residencia.</p>	<p>Narcotráfico Disputa territorial Grupos criminales Violencia generalizada</p>

Tal como se muestra en el recuadro, las vivencias de las personas desplazadas por la violencia ponen de manifiesto una serie de elementos que destacan por tratarse de circunstancias de victimización, resultado de delitos y violaciones a derechos humanos. Sin embargo, las dificultades para colocarse en la óptica pública y el interés gubernamental de este problema persisten dada la falta de datos, ausencia de métricas del desplazamiento, hechos de magnitud mediática amplia y nula inconformidad social.

3.3 Tendencias del desplazamiento forzado en México, ausencia de interés público

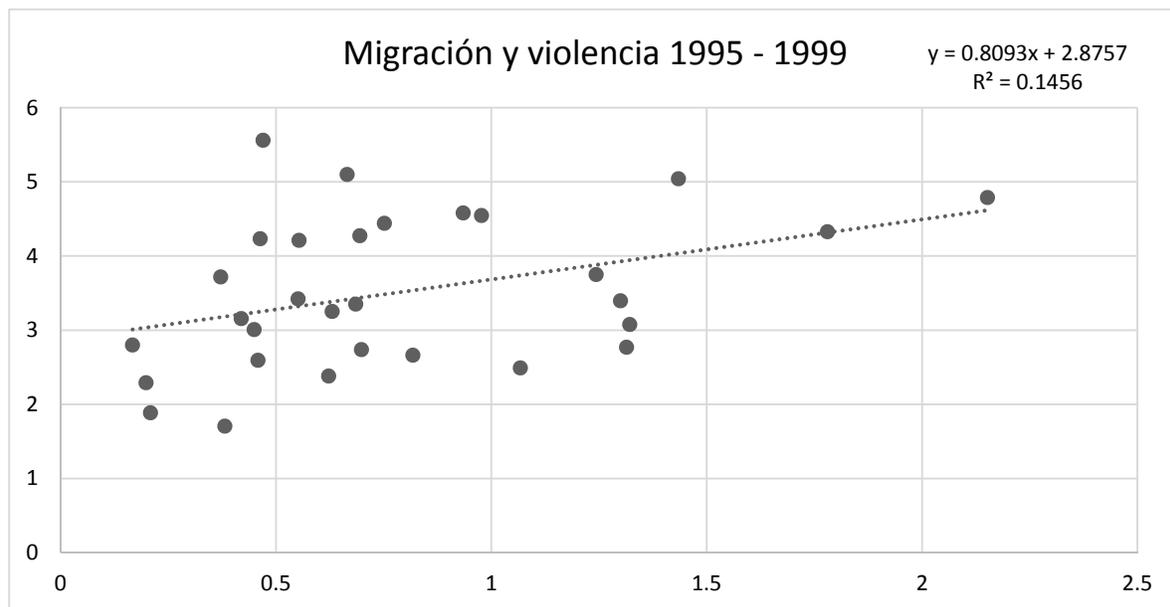
Con base en la información expuesta en el inicio de este capítulo, y con la finalidad de demostrar que la magnitud del desplazamiento interno causado por violencia cumple con la relevancia numérica para la atención gubernamental, se ha calculado, de los tres periodos seleccionados para el presente estudio, la tasa de homicidios por cada mil habitantes como un proxy de la violencia en las entidades federativas, así como el valor porcentual de la emigración con base en la población de cada entidad federativa. Como mencionado previamente, se designó a la violencia como nuestra variable independiente y a la emigración como la variable dependiente a un nivel de observación por entidad federativa.

En seguimiento, la correlación calculada mostró una correspondencia cuyo valor aumentó en cada periodo. Es decir que en el periodo 1 la correlación entre ambas variables fue de un 14%, mientras que para el periodo 2, la correlación mostró un valor de 22%. A su vez, para el periodo 3, el valor de la analogía fue de un 26%. A este respecto, es oportuno mencionar que la violencia a nivel nacional tuvo un aumento de 11% entre el periodo 1 y periodo 2, mientras que del periodo 2 al 3, el aumento fue casi duplicado, pasando un total de 63,049 homicidios a 122,010, denotando la relevancia de la violencia como un factor que induce a la movilidad migratoria.

Cabe destacar que durante la ejecución de este ejercicio fueron detectadas dos entidades federativas, que durante los periodos 1,2 y 3 presentaron los valores *outliers*³², tratándose de Chihuahua y Ciudad de México, procediendo a eliminarse del cálculo. Lo anterior, basados en que ambas entidades reúnen atributos importantes que afectan el flujo migratorio de manera anómala al tratarse de una zona de tránsito fronterizo, en el primer caso, y una zona conurbada que refleja una movilidad poblacional constante entre limitaciones geográficas reducidas. Como puede corroborarse en los tabulados mostrados previamente, para el caso de Chihuahua se observa una elevada tasa de homicidios y una categoría de expulsión media, mientras que para el caso de la Ciudad de México, puede apreciarse una elevada tasa de homicidios a la par de una expulsión elevada, ocupando los primeros lugares en todos los periodos, en ambas métricas.

³² Valores sospechosos de no pertenecer al conjunto de datos de donde proceden, o ser producto de algún suceso sumamente extraño.

En este respecto, visualizar del cálculo excluyendo los valores mencionados permite una mejor lectura de los gráficos mostrados más adelante, pues se aprecia una dispersión de datos más consistente en cuanto a al comportamiento entre las distintas unidades de observación. Entre tanto, para el periodo uno observamos una tendencia al alza en la correlación del contexto de violencia con la expulsión migratoria, donde además 20, de las 30 entidades que observamos presentan valores por encima del 50 por ciento en el rango que mide el grado de violencia como puede observarse a continuación:



Elaboración propia con datos del INEGI

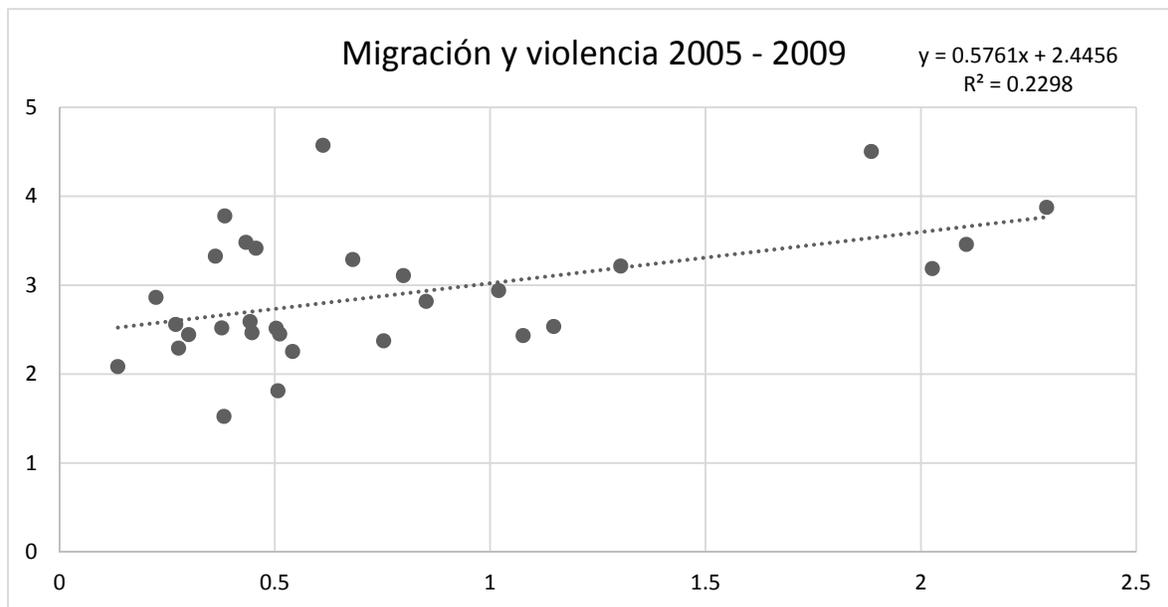
Aunque una correlación de 14% ($R^2 = 0.1456$), para algunos, difícilmente podría considerarse como representativa cabe destacar que uno de los eventos que marcaron el periodo abordado fue el conflicto en Chiapas, derivado de los desacuerdos entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Dicho movimiento fue una piedra angular para el desplazamiento de personas en las zonas de conflicto, al grado de que esta situación llamó la atención de actores relevantes que formaron coaliciones promotoras para impulsar el tema del desplazamiento interno. En complemento, dichas coaliciones encontraron una ventana de oportunidad a través del interés prioritario del gobierno en el posicionamiento de México en el exterior, pues se trataba de una coyuntura sobre la entrada del país a los modelos de

cooperación internacional e intercambio comercial, por lo que era esencial cumplir con estándares de paz, democracia y garantía de derechos humanos.

Ante dicha coyuntura, la posición de México se tornó delicada, puesto que la situación en Chiapas generó contextos de violencia que culminaron en la matanza de Acteal durante diciembre de 1997, llamando la atención pública, nacional e internacional, lo cual, considerando a los grupos de interés que consolidaron coaliciones promotoras, ante dicha ventana de oportunidad, se logró el desarrollo de una ley general para el estado de Chiapas, que reconocía el fenómeno del desplazamiento interno como un problema público.

En contraste con los periodos posteriores de nuestro análisis, el primer periodo ha sido aquel en el que menos homicidios se han registrado, sin embargo, se exhibe una correlación entre violencia y movilidad denotando la importancia de eventos de carácter conflictivo en la migración nacional.

Consecuentemente, lo que respecta a eventos relevantes en nuestros periodos de estudio nos lleva a la ejecución de un periodo importante de la ya mencionada guerra contra el narcotráfico. En dicho contexto, notamos un incremento importante respecto al periodo uno que, nuevamente, anuncia indicios de la importancia de la violencia como factor que obliga a la movilidad. En ese sentido, observemos el gráfico a continuación, el cual muestra el comportamiento de las entidades federativas seleccionadas durante el periodo 2:



Elaboración propia con datos del INEGI

Este periodo de análisis es caracterizado por cuatro coyunturas principales: Una electoral, dada la transición presidencial, otra de legitimización luego de transcurridas las elecciones, iniciando la guerra contra el narcotráfico, otra más de reformas constitucionales y una de alto impacto, como lo fue la recesión económica de 2008 - 2009. Es decir, que la atención pública que predominó en este periodo fue el de la política electoral, las políticas de seguridad, el impulso de cambios constitucionales y el frente económico ante la recesión económica internacional.

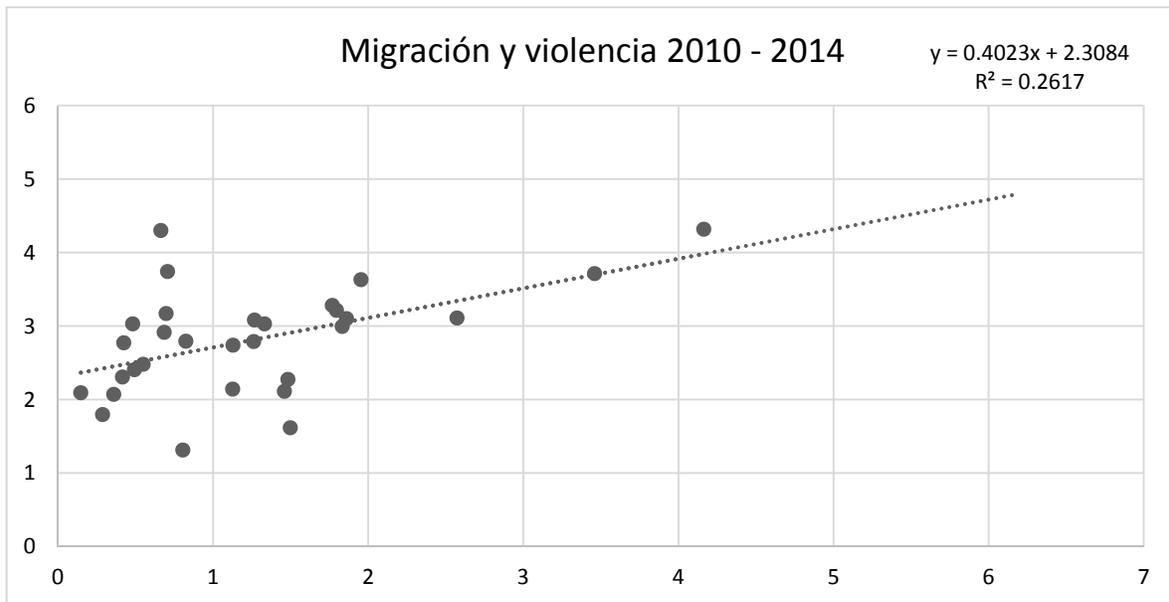
En el primer caso destaca una crisis postelectoral que puso a prueba, al aún joven, sistema democrático mexicano, así como a sus instituciones, centrando las acciones del nuevo gobierno a la promoción de su legitimización institucional ante la crisis política derivada de una relevante percepción ciudadana sobre presuntas negligencias en el proceso electoral (Emmerich, 2007). Posteriormente, luego de la toma de posesión presidencial por parte de Felipe Calderón, se declaró la guerra contra el narcotráfico la cual tuvo como saldo 70,000 ejecuciones violentas vinculadas al narcotráfico durante su sexenio generando un alto perfil ante la percepción pública y centralizando la atención en un contexto de refriega entre el gobierno y los cárteles de la droga, tornando a la Iniciativa Mérida³³ como una de las principales prioridades de la administración de Calderón (Daniel Rolsen & Zepeda Martínez, 2015).

Aunque dicho escenario podía interpretarse como una ventana de oportunidad para posicionar el tema del desplazamiento interno en México, los actores estratégicos, como la academia, los medios y otras figuras públicas libraron discusiones en la arena pública sobre otros temas, tales como planes de acción de seguridad y cooperación regional en esta materia y respuesta de planes económicos ante la recesión. En esta última preocupación pública, destacaron temas como la pobreza alimentaria, el mercado laboral y el desempleo, así como el interés sobre el ciclo económico del periodo, el cual fue palpado con caídas del Producto Interno Bruto mexicano de hasta un -9.4% durante el segundo trimestre de 2009 (Hernández & Benítez, 2014).

³³ Plan de seguridad regional para combatir el narcotráfico pactado por México, Estados Unidos y países centroamericanos.

Entre tanto, el escenario de las reformas estructurales marcó enfáticamente el interés del poder ejecutivo en esta cuestión, pues el impulso de estas requirió la concentración de recursos, esfuerzos y promoción, captando la atención mediática y el interés de distintos gremios de la sociedad, así como la articulación de otros poderes para lograr con éxito la agenda prioritaria (Gutiérrez, 2014). Dicha prioridad puede ser apreciada en el número de reformas si comparamos el historial de éstas a través de los distintos periodos presidenciales, partiendo de Álvaro Obregón hasta Calderón, pues éste último realizó 110 modificaciones a artículos de la Constitución Mexicana, cuando el máximo número de reformas hasta entonces había sido de 77 durante el periodo de Ernesto Zedillo, precedido por Carlos Salinas de Gortari con 55 reformas³⁴.

Lo anterior nos lleva a nuestro último periodo de estudio, el cual nuevamente presenta un incremento porcentual en la correlación entre migración y violencia, pues de acuerdo con los cálculos elaborados un 26% ($R^2 = 0.2617$) del comportamiento de la emigración fue inducido por la violencia.



Elaboración propia con datos del INEGI

³⁴ Para más información, favor de consultar: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

Este último periodo, al igual que el anterior, presenta una coyuntura electoral delicada a la mitad de su transcurso, así como la continuidad y permanencia de la guerra contra las drogas y la priorización de reformas estructurales. Asimismo, se destaca el interés del poder ejecutivo, iniciado en 2012, centrado en la promoción de decálogos de acciones en materia de seguridad y economía, así como del conocido Pacto por México. A su vez fueron suscitados temas de interés público tales como la polémica prioridad presupuestal en imagen pública, los conflictos de intereses en la gestión presidencial, escándalos de corrupción y los lamentables casos de desaparición forzada de Ayotzinapa y el hallazgo de la fosa con 72 cadáveres de migrantes en San Fernando, Tamaulipas.

Iniciando por la continuidad de la guerra contra el narcotráfico, al final del sexenio de Felipe Calderón y al inicio de la presidencia de Peña Nieto se desarrolló la percepción de una guerra perdida, puesto que a pesar de las consecuencias de la ola de violencia que despuntó históricamente en 2011, los cárteles del narcotráfico se expandieron pasando de 6 organizaciones delictivas identificadas a una docena al llegar el 2012 (Daniel Rolsen & Zepeda Martínez, 2015). A su vez el cultivo y tráfico de drogas tuvo un incremento significativo, pues para el 2013 México logró colocarse como el principal productor de opio en el continente, el segundo país con mayor producción de heroína y el país con mayor metanfetamina incautada a nivel mundial (UNODC, 2013).

Si bien, pese al cambio de administración la estrategia del combate a las drogas sigue vigente, ésta ha tenido una promoción de bajo perfil y la información no es publicada a manera de logros presidenciales como se hizo durante el sexenio 2006 – 2012 (*Ibidem*). Por su parte, la administración actual ha centrado esfuerzos en la promoción de un decálogo en atención al problema de las drogas, como la base de la estrategia para enfrentar el problema en México el cual promueve una visión de salud pública, derechos humanos y una perspectiva jurídica más progresista en cuanto a la no criminalización del consumo³⁵. Al tenor de la retórica, el presupuesto en seguridad también tuvo una disminución, pasando de 243 mil millones de pesos (MMDP) en el último año calderonista a 214 MMDP al segundo año del actual sexenio, plasmando un comportamiento importante de los intereses del ejecutivo (Hope, 2017).

³⁵ Para más información, favor de consultar: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/sesion-especial-de-la-asamblea-de-las-naciones-unidas-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-2016>

Paralelamente, la delicada situación electoral luego de transcurridas las elecciones de 2012 colocó al nuevo gobierno en una necesidad estratégica que inclinó sus prioridades hacia la búsqueda de acuerdos con la oposición, poniendo sobre la mesa el Pacto por México, como una versión propia del Plan Nacional de Desarrollo. Dicho pacto, suscrito por los tres principales partidos políticos (PRI, PAN PRD), nos lleva a pensar en una lógica de negociaciones en las cuales cada partido utilizaría su fuerza política para el logro de los compromisos adquiridos. Muestra de lo anterior puede apreciarse en su arranque contundente, logrando la aprobación de siete reformas estructurales. Al respecto, es oportuno destacar la medida de los intereses del poder ejecutivo, señalando que en función de los 95 compromisos, el Pacto por México dedicó 38% a política social, 39% a políticas económicas, 8% sobre seguridad y justicia, 5% a transparencia, rendición de cuentas y corrupción y un 10% a temas de gobernabilidad democrática (Román-Morales, 2013). En ese sentido, más allá del periodo abordado en el estudio, con fines de ilustrar la prioridad de la administración de Peña Nieto, se destaca la intensa actividad en materia de reformas estructurales, la cual, puede observarse en el número de artículos modificados que asciende a 154, superando a la administración de Felipe Calderón en este respecto³⁶.

De la misma manera, el periodo abordado es conocido por los fuertes gastos en imagen pública y promoción oficial del gobierno a través de la televisión, radio, cine, medios impresos y digitales. La prioridad fue de tal envergadura que comparando el gasto de 2013, cuyo monto fue 7,119 millones de pesos, encontramos un aumento del 65% respecto al año con mayor gasto en publicidad (2007) de la administración de Calderón³⁷ y un aumento de 110% respecto al año de mayor gasto (2001) en la materia durante el sexenio de Vicente Fox³⁸ (FUNDAR, 2015).

Resumidas las prioridades gubernamentales, la ocupación de la opinión pública y la cobertura mediática durante el último periodo analizado se centró en los escándalos de corrupción suscitada la adquisición de la “Casa Blanca” de la familia del presidente³⁹, así como los desfalcos y desvío de recursos por 307 MMDP de 11 gobernadores y una deuda pública de

³⁶ Para más información, favor de consultar: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

³⁷ El gasto del año en mención fue de 5,261 millones de pesos.

³⁸ El gasto del año en mención fue de 3,495 millones de pesos.

³⁹ Para mayor información, favor de consultar: http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/11/29/la-generacion-de-gobernadores-mas-corruptos-en-la-historia-de-me_a_21616032/

479 MMDP⁴⁰. Entre tanto, las preocupaciones gubernamentales se escalaron tras una caída de 18% en la popularidad del presidente, pues a diciembre de 2014 ésta pasó de 51% del mes de octubre a 33% a finales de año⁴¹. En este mismo periodo, luego del caso de la desaparición de 43 estudiantes normalistas en Ayotzinapa, Guerrero, la administración pasó por uno de los momentos más difíciles en su imagen pública, tanto a nivel nacional como internacional, colocando en la agenda pública el tema de las desapariciones forzadas y dando mayor eco sobre la Ley General de Víctimas, la cual habría sido publicada a inicios de 2013, tal como sucedió en 2010 con el caso de la fosa clandestina en San Fernando, con 72 cuerpos, lo cual colocó el tema de migración de tránsito en la arena pública. No obstante, pese a que el tema de la migración logró colocarse en la agenda pública y gubernamental, éste mantuvo una perspectiva de política exterior, sin tomar un abordaje de asunto de interior, como lo es el desplazamiento interno causado por violencia.

Entre tanto, la mención de los párrafos anteriores responde a la colocación de los números que nos arroja la migración nacional obligada por la violencia frente a los temas que ocuparon la percepción pública y el interés gubernamental. A este respecto notamos que si bien el tema de desplazamiento forzado a logrado “flirtear” con la agenda, dada la ley en Chiapas y la mención en la Ley de Víctimas, el fenómeno está aún lejos de su problematización pese a la magnitud que éste puede tener, y aunque que éste va en un aumento constante, construido de hechos violentos.

A su vez, luego de observar que en los tres periodos de estudio, existe un comportamiento que se mantiene correlacionado entre los distintos atributos sociodemográficos y las características de la estructura conceptual del desplazamiento interno forzado causado por violencia, se denota un flujo migratorio el cual requiere de atención gubernamental para palpase con un enfoque diferenciado en cuanto a registro para la elaboración de diagnósticos certeros que identifiquen puntualmente las categorías migratorias.

⁴⁰ Para más información, favor de consultar: <http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/11/29/la-generacion-de-gobernadores-mas-corrupos-en-la-historia-de-me-a-21616032/>

⁴¹ Para más información, favor de consultar: <https://compolitica.com/acop/tabla-de-popularidad/>

CAPÍTULO IV
CONSIDERACIONES FINALES

4.1 Consideraciones finales

Analizando la serie de elementos que deben ser conjugados para la constitución de agenda pública y una agenda gubernamental de acuerdo con Kingdon, podemos inferir que los elementos que impulsan una agenda pública son estimulados conforme hechos violentos de alto impacto colectivo y su vinculación a un tema de carácter público, mientras que la agenda gubernamental es caracterizada por los intereses del poder ejecutivo en conjunto con los actores relevantes que consecuentemente colaboran con los objetivos de estos intereses.

En ese sentido, debemos destacar que pese a que en el marco de nuestro último periodo, nos encontramos con un comportamiento de la percepción de la seguridad pública que se asocia con los atributos del desplazamiento interno, no existe una reacción pública en la misma medida. Al respecto el INEGI recopiló durante la ENVIPE de 2011, información relevante que muestra un factor fundamental para la determinación de zonas geográficas que albergan particularidades del desplazamiento interno forzado. La importancia de esto radica en las medidas que toman las personas susceptibles de vulnerabilidad para mitigar daños o amenazas, pues entre éstas se encuentran acciones como aumento en insumos de seguridad (equipamiento del hogar, vigilantes, perros guardianes, adquisición de armas, etc.), organización vecinal y el cambio de residencia.

En lo respectivo al cambio de residencia, se estima a través de la ENVIPE que a nivel nacional el número de hogares que cambiaron de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia va de 388,674 en 2011, 325,998 en 2012 y 419,021 en 2013. Paralelamente, el repunte mencionado para 2013 compagina con el comportamiento al alza sobre la percepción de inseguridad en el hogar, ya que de 17.1% de hogares con percepción de inseguridad en 2011 y 16.8% durante 2012, se dio un incremento relevante que alcanzó un 22.3% de hogares que se consideraron inseguros (Díaz Pérez, 2014). Entre tanto, es oportuno mencionar que durante el 2010 se registraron un total de 17 millones víctimas, resultados de 22 millones 714 mil 967 delitos cometidos⁴². Si bien, este registro realizado por el INEGI en su Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad

⁴² Para mayor información, favor de consultar: <http://www.proceso.com.mx/281938/mas-de-17-millones-fueron-victimas-de-delitos-e>

Pública (ENVIPE) se enfoca sólo a los delitos del fuero común⁴³, reflejan un aspecto importante del tejido social y la atmósfera de violencia, constituyendo un factor relevante para que las personas opten por permanecer en su lugar de residencia o movilizarse hacia otro lugar.

Lo anterior es parte de un proceso donde las personas que residen en áreas determinadas con señales de desorden social generan una mayor sensación de inseguridad, al proyectarse una falta de control por parte del Estado y bajos niveles de cohesión social, produciendo un efecto de vulnerabilidad frente al acto del delito (Vilalta, 2012). En virtud de lo anterior, Wisner, *et al* (2003) señala que el estado de vulnerabilidad se compone de características individuales o grupales en torno a una situación que influye en la capacidad para anticipar, lidiar, resistir, y recuperarse del impacto de una amenaza con la que se interactúa dentro de un ámbito social. En tanto, la vulnerabilidad conlleva a las experiencias de victimización que se manifiestan en un bajo nivel de confianza e inseguridad.

Pese a las métricas del escenario de violencia y su influencia como factor de movilidad interestatal, éstas no contribuyen a su posicionamiento del tema de desplazamiento forzado como un problema público, afectando severamente su inicio de problematización e incursión en la agenda pública y gubernamental. En consecuencia, si analizamos las competencias de la agenda pública y los intereses gubernamentales del periodo, podemos observar que el punto de intersección de los intereses entre lo público y lo gubernamental inicia procesos de políticas durante eventos violentos con alto impacto en la colectividad, pues pese a que el contexto de movilidad y violencia es numéricamente relevante, la arena de lo público con la gubernamental, aún no encuentran el debido cruce para colocar el desplazamiento interno causado por la violencia en el interés de ambas esferas.

Entre tanto, retomando la teoría de Kingdon vale la pena retomar los hechos del caso colombiano abordado previamente, considerando las características de los agentes causantes del desplazamiento, así como las cifras recabadas para palpar atributos del desplazamiento

⁴³ El enfoque de la encuesta se centra en delitos como robos totales o parciales de vehículos, fraude, amenazas verbales, robo en casa habitación, robo en forma distinta a las anteriores, secuestro, secuestro exprés, delitos sexuales, lesiones entre otros. En ese sentido, la encuesta no contempla homicidios, delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del ejército, tráfico de indocumentados, entre otros de orden federal

en México. En este proceso de agenda podemos observar que en los casos de movilización forzada en México presentan similitudes con cualidades del caso colombiano, cuya sistematización determinó que la agenda gubernamental prioritaria prestara especial atención en la situación de los conflictos armados y disputa territorial entre agentes no estatales.

A este respecto, se ha elaborado el siguiente recuadro comparativo resumiendo los elementos esenciales que componen al problema, la política y las políticas en el esquema del desplazamiento interno forzado retomando la información vertida a lo largo del presente trabajo de investigación:

Consolidación de un proceso de problematización del desplazamiento interno causado por violencia		
	México	Colombia
Actores estratégicos	No existe un pronunciamiento de actores ejecutivos ni la atención suficiente por parte de los decisores de la agenda prioritaria. Sin embargo, existen algunos actores relevantes en el poder legislativo, la CNDH, ONGs, academia y medios de comunicación que exhiben el problema del desplazamiento interno forzado. A su vez, el pronunciamiento internacional ha sido moderado y sólo por parte de organismos internacionales no gubernamentales. Por otra parte, son escasas las víctimas de desplazamiento que se conciben a sí mismas como tales, afectando la consolidación de grupos de presión.	Tuvo especial atención por parte de la comunidad internacional y en efecto por parte del poder ejecutivo a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social, así como los medios de comunicación, academia y otros grupos no gubernamentales. A su vez, muchas de las víctimas se consolidaron como actores y no sólo como víctimas, creando una red sólida de atención al problema integrada por actores estratégicos y grupos de presión.
Reglas	No existe un marco normativo ni personalidad jurídica para el reconocimiento de una persona desplazada de manera interna. No obstante, la adscripción de México a una serie de mecanismos sobre protección internacional, la creación de la Ley sobre desplazados en Chiapas y la Ley General de Víctimas, abren una ventana de oportunidad para establecer un precedente y reconocimiento jurídico de las víctimas de la movilidad forzada de	Previo a la creación de la Ley 387 y la Sentencia T-025 los marcos regionales e internacionales de protección fueron fundamentales para empujar y crear una ventana de oportunidad para una reglamentación a la medida del problema del desplazamiento en Colombia.

	<p>connacionales. Asimismo, la base sólida de la Constitución Mexicana da la pauta y obligación para garantizar protección, derecho a la residencia y acceso a derechos fundamentales antes, durante y después de un evento de desplazamiento forzado.</p>	
<p>Recursos</p>	<p>Sin conocer, de manera cuantitativa, la magnitud del problema es difícil definir la articulación de las instituciones existentes y por ende el presupuesto requerido. Sin embargo, para subsanar lo anterior México cuenta con las capacidades para recabar información clave a través del INEGI y el censo de población a darse durante 2020. Asimismo, cuenta con programas e instituciones de asistencia social adaptables para brindar atención a población desplazada como lo ha hecho previamente en eventos de desplazamiento en Sinaloa, Durango, Chiapas, Guerrero, entre otros estados. Por otra parte, una vez reconocido el fenómeno, es posible acceder a recursos de cooperación internacional dedicados a la atención del fenómeno del desplazamiento interno en México.</p>	<p>Partiendo de una priorización presupuestal para la contabilización del fenómeno del desplazamiento interno a través del Registro Único de Víctimas y la creación del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) se pudieron determinar la magnitud de las necesidades de la población desplazada y los requerimientos presupuestales para brindar la asistencia y protección necesaria a las víctimas.</p>
<p>Tiempos (Duración del problema y/o coyuntura)</p>	<p>Si bien el problema precede de conflictos religiosos y agrarios en zonas rurales del país desde los 80, el problema de desplazamiento se ha enfatizado y propagado a raíz de la guerra contra el narcotráfico. En este aspecto, además de que el problema es “joven”, éste resultó de una política de legitimización del gobierno. Entre tanto, difícilmente puede hablarse de permanencia del problema mientras que contraviene el discurso del poder ejecutivo, dificultando la decisión de prestar atención al problema.</p>	<p>El problema fue caracterizado de manera histórica, pues éste se dio desde la independencia de Colombia. En ese sentido, su permanencia en el tiempo fue un factor vital para su atención. Cabe destacar que el problema se enfatizó durante la declaración del gobierno en contra del narcotráfico y otros grupos insurgentes en los 80. En lo particular, la coyuntura destaca también en una percepción de ilegitimidad del gobierno de Ernesto Samper de 1994 a 1998 quien desde su posición decisora optó por atender el problema ante la presión nacional e</p>

		internacional. No obstante, debemos recordar que la coyuntura se dio paralelamente con un proceso de promoción que tomó 10 años en su posicionamiento, implicando distintas administraciones frente al problema.
Evidencia	Se presenta una serie de desventajas ante la falta de conteos oficiales y sistematización de datos, mientras la percepción pública que tiene el problema es mínima. Si bien la evidencia recopilada en entrevistas realizadas por la CNDH o la CMDPDH no es representativa, arroja las cualidades que merecen atención del Estado para garantizar protección y acceso a derechos. Por otra parte, si bien no existen las cifras oficiales, las cifras utilizadas en la presente investigación son de fuente oficial y éstas demuestran un comportamiento migratorio asociado a eventos de violencia.	Antes de que la evidencia fuera sistemática, la magnitud del problema tenía una percepción social considerable, y a su vez, los eventos de movilización se dieron en su mayoría de manera masiva, lo cual, empujó al gobierno a actuar ante el problema, sin omitir que tomó casi 2 décadas consolidar la atención al problema. Cabe destacar que fueron hechos sanguinarios, que lograron impactar en el colectivo social, lo que posicionó al desplazamiento en la óptica pública y posteriormente en la agenda gubernamental.

Considerando que los elementos fundamentales que deben estar en disposición frente a un problema público son los actores estratégicos, las reglas, los tiempos, coyunturas y recursos, observamos que en el caso de México existen atributos que podrían empujar el problema del desplazamiento interno hacia la agenda prioritaria. Sin embargo, es necesario que todos estos elementos confluyan en una misma dirección a tiempo y alineación oportuna. Es claro que, aunque existen capacidades, recursos y vías jurídicas, el interés público y gubernamental es nulo mientras que la postura de la comunidad internacional recae en la moderación. Señalados los elementos mencionados, podemos incurrir en que el desplazamiento interno en México existe y que éste no es atendido como una prioridad a la falta de la voluntad política para hacerlo y la nula percepción pública que tiene al no existir un evento de alto impacto colectivo.

Comprendiendo que la solución a un problema presupone la existencia y entendimiento del mismo para poder formular el ciclo adecuado de atención que propicie su mitigación, es preciso observar que el estado actual del desplazamiento interno se encuentra estancado en el proceso de su misma comprensión. En ese sentido, difícilmente podemos aventurarnos a un diseño de agenda que contemple el ciclo de políticas en su totalidad, sin embargo, existen acciones inmediatas necesarias en la atención a víctimas mientras se avanza de manera paralela en la formulación de alternativas y en la construcción y empuje del problema en la agenda gubernamental.

4.2 Propuesta de acción

Los retos en el diseño de agenda para una posible solución a la problemática del desplazamiento interno, ejemplifica acertadamente la implementación simultánea dentro del ciclo de las políticas públicas. Es decir, el traslape de las fases es inevitable en función de las trincheras de trabajo requerido ante el problema. La puntualización de dichas trincheras puede enlistarse de la siguiente manera:

- 1.- Sistematización, cuantificación y diagnóstico
- 2.- Legislación en favor de la vinculación jurídica y de la cobertura de necesidades presupuestales
- 3.- Atención inmediata a las víctimas actuales del desplazamiento interno a través de una estrategia de coordinación organizacional de protección a desplazados
- 4.- Creación de programas de soluciones en las comunidades receptoras de víctimas de desplazamiento

En el primer punto, de prioridad emergente, tenemos la necesidad de recopilar información y datos cuantitativos que permitan hacer valoraciones puntuales y diagnósticos acertados. En ese sentido, es fundamental mencionar que, en el 2009 el INEGI detalló que su presupuesto para el censo de población 2010 incluiría por primera vez preguntas en materia de inseguridad, sin embargo, resaltan dos detalles relevantes. En primer lugar, su presupuesto fue de 4 592 340 millones de pesos, aunque la cobertura de esta necesidad fue expresada por

dicha institución en un valor superior a los 6 mil millones de pesos⁴⁴. En segundo, cabe destacar que el censo incluiría preguntas relacionadas con inseguridad, sin embargo, los resultados de la ENVIPE 2011 son difusos ya que, en la batería de preguntas en el apartado de Hogares, por entidad federativa y medida de protección adoptada ante situaciones de inseguridad, la opción de “cambio de residencia”, está englobada en el inciso de “otras opciones”, con lo cual es difícil medir de manera efectiva cuántas personas optaron por dejar su hogar debido a la inseguridad⁴⁵.

En ese sentido, es claro que el presupuesto de egreso contemple urgentemente las necesidades programáticas del INEGI que deriven en cubrir costos implicados en la modificación y aplicación de sus encuestas en vías de considerar preguntas que permitan medir el desplazamiento interno en México. A su vez, es fundamental que el desarrollo programático invierta la planeación del INEGI, en sentido de disminuir los costos administrativos priorizando los costos de operación, pues el presupuesto de egreso para el 2017 otorgó a esta institución 8 mil millones de pesos, de los cuales el 66% es destinado al pago de sueldos mientras que un 1.3% para las actividades censales⁴⁶, demostrando una priorización de la bolsa administrativa, frente a la operativa.

En cuanto a la legislación, aunque la CNDH ha iniciado incidencia a través de su informe especial y la publicación de su protocolo de acción, es necesario que, en atención al punto anterior, la actividad legislativa sume esfuerzos en el tema presupuestal que permita el desarrollo de capacidades de las instituciones del gobierno mexicano en materia de atención al desplazamiento. Es decir, que de manera paralela se impulse la agenda de trabajo sobre el desplazamiento interno forzado en la cámara de diputados, en la cámara de senadores y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante el desarrollo de la materia legislativa y jurídica es que las dependencias de gobierno tendrán la instrucción, por ley, de brindar atención a las víctimas de desplazamiento interno en la cobertura de cualquiera de sus derechos que la constitución mexicana establece. En ese sentido, sobresale una necesidad

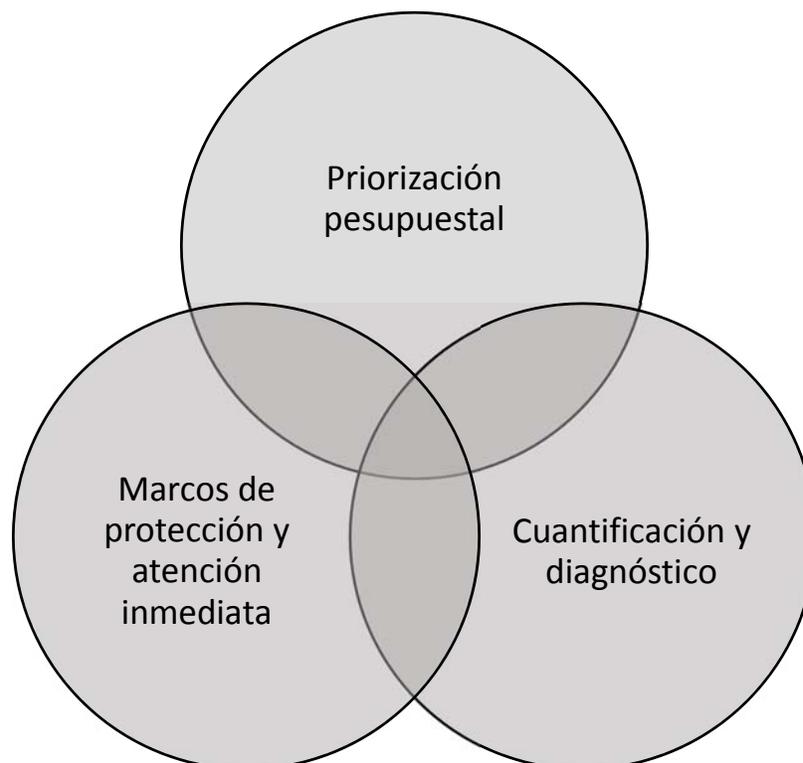
⁴⁴ Para más información, favor de consultar: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2009/12/07/adelgazan-censo-2010-falta-recursos>

⁴⁵ Para más información, favor de consultar el tabulado VI. Caracterización del delito en los hogares en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2011/default.html>

⁴⁶ Para más información, favor de consultar: http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/40/r40_ep.pdf

transversal de las actividades organizacionales, pues las dependencias de asistencia social, de salud, vivienda, educación, registro civil, etcétera, tendrían la obligación de modificar y actualizar sus manuales y reglas de operación, así como la capacitación y sensibilización de sus funcionarios en materia de desplazamiento.

Finalmente, la estrategia para el diseño de una política pública de esta envergadura, por lógica, requerirá de la participación de los tres niveles de gobierno como anteriormente se mencionó, no obstante, la participación de los gobiernos estatales y municipales deberá estar basada en el estudio de la migración de recepción. Es decir, que una vez preparados los organismos gubernamentales, deberá existir una estrategia de recepción e integración para los desplazados que llegan. Ésta deberá ser desarrollada e implementada de acuerdo con los perfiles sociodemográficos, culturales y económicos de zona de recepción, así como de la cercanía y lejanía del factor causal del desplazamiento. Podemos concluir en la necesidad de acción simultánea para el desarrollo de una agenda estatal prioritaria como el inicio de la resolución a una anomalía pública y mitigación de una expansión de violencia, que de no atenderse implicará costos económicos, sociales y políticos.



Bibliografía

- ACNUR. (2008). *Protection of conflict-induced IDPs: Assessment for action*. Ginebra: ACNUR.
- Acosta Córdova, C. (20 de Septiembre de 2011). Más de 17 millones fueron víctimas de delito: INEGI. *Proceso*, págs. 1- 2.
- Aguilar, L. F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas* . México: Porrúa.
- Banco Mundial. (2017). *DataBank Mexico*. Nueva York: WBG.
- Brantingham, P., & Brantingham, P. (2008). Crime pattern theory. En R. Wortley, & L. Mazerolle, *Environmental Criminology and Crime Analysis* (págs. 78- 92). Londres: Routledge.
- CIDH. (2005). *Sentencia de 15 de septiembre, Caso de masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Washington D.C.: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- CNDH. (2016). *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. México: CNDH.
- CNDH. (2016). *Protocolo de para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno en México*. México: CNDH México.
- Cohen, R. (2010). Reconciling Responsibility to Protect with IDP Protection. *Brookings*, 91-104.
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 387 de 1997*. Bogotá: Diario Oficial.
- Congreso de Colombia. (2000). *Ley 600*. Bogotá: Diario Oficial.
- CONPES. (1999). *Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado* . Bogotá: Ministerio del Interior.
- Consejo Nacional de Población. (2010). *Categoría Migratoria por Entidad Federativa 2005 - 2010*. México: CONAPO.

- Cordera, R. (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Siglo XXI.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2004). *Sentencia T-025/04*. Bogotá: Sala Tercera de Revisión.
- Daniel Rolsen, J., & Zepeda Martínez, R. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México, una guerra perdida. *Reflexiones*, 153 -168.
- Díaz Pérez, M. C. (2014). *Desplazados Internos en México, Aproximaciones cuantitativa y cualitativa*. México: CONAPO.
- Díaz, C. Y. (21 de Octubre de 2015). Se manifiestan en palacio de gobierno, piden cesen los abusos. *Río Doce*, pág. 1.
- Emmerich, G. E. (2007). Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México. *El Cotidiano*, 5 -15.
- Fundación Ideas para la Paz. (2016). *Violencia Homicida en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- FUNDAR. (2015). *El gasto en publicidad oficial del gobierno federal en 2014, análisis de las cifras preliminares del Sistema de Comunicación Social*. Ciudad de México: FUNDAR.
- Gamboa Navarro & Asociados, S.C. (2011). *Proyecto Piloto de Agencia Económica de las Mujeres Desplazadas por Violencia*. Durango: GNA.
- Garza, H. H. (1998). Crisis de la política exterior mexicana. *Foro Internacional del Colegio de México (COLMEX)*, 177-202.
- Gobierno del Estado de Guerrero. (2014). *Ley número 487 para prevenir y atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero*. Chilpancingo: Consejería Jurídica del Poder Legislativo.
- González Pérez, G., Vega López, M., Cabrera Piraval, C., Vega López, A., & Muñoz de la Torre, A. (2012). Mortalidad por homicidios en México : Tendencias, variaciones socio-demográficas, factores asociados. *Ciencia y Salud Colectiva*, 3195- 3208.

- Gutiérrez, R. (2014). Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: La energética. *Economía UNAM*, 32 -58.
- Guzmán, S. (29 de Septiembre de 2016). Casi 90 mil desplazados en México por violencia: CNDH. *El Financiero*, pág. 1.
- Hernández, E., & Benítez, A. (2014). La pobreza y el ciclo económico de México 2005- 2012 . *Economía Teoría y Práctica*, 61 - 99.
- Hope, A. (2017). En tiempos de Peña Nieto. *Nexos*, N/A.
- IDMC, I. D. (2012). *Global Overview Global Overview 2012, People Internally displaced by conflict and violence*. Ginebra: IDMC.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Estadísticas a propósito del día internacional del migrante*. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) Marco Conceptual*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (S/A). *Registros Administrativos: Mortalidad, Defunciones por Homicidio*. México: INEGI.
- Kerr, E. (2010). Desplazamiento forzado en Colombia: un crimen contra la humanidad. *Peace Brigades International Colombia*, 4- 5.
- Kingdon, J. (1985). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Cambridge University Press.
- Méndez, J. L. (2015). Formación de Agenda Pública, Guía de estudio. *Maestría en Políticas Públicas Comparadas*, 5-24.
- Meza, S., & Cumea, F. (17 de Septiembre de 2014). Las víctimas desterradas. *Noroeste*, págs. 1 - 7.

- Moreno, J., & Sánchez, R. J. (2015). *Informe Defensorial, Desplazamiento Forzado de la Región Andina*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- OACNUDH. (2009). *Folleto Informativo N°33*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Ochoa, A. M. (2010). Con los megaproyectos llega la militarización y nos obliga a desplazarnos de nuestros territorios. *Peace Brigades International Colombia*, 8-9.
- Ogata, S. (2005). *The Turbulent Decade*. Nueva York: W.W. Norton & Co.
- Ostrom, E. (2007). *A diagnostic approach for going beyond panaceas*. Bloomington: University of Indiana.
- Parsons, W. (1997). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pérez, B. (2014). El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia. *El Cotidiano*, 183.
- R. L. (2014). *Desplazamiento interno por la violencia: Una experiencia global, una realidad mexicana*. Ciudad de México: Tres Picos.
- Red Nacional de Información. (2017). *Registro Único de Víctimas*. Bogotá: RNI.
- Redacción. (20 de Mayo de 2012). La Sedesol ofrecerá empleo temporal a desplazados por la violencia en Sinaloa. *Sin Embargo*, pág. 1.
- Redacción. (08 de Julio de 2015). Construirán albergue para los desplazados por la violencia en Sinaloa. *Noroeste*, pág. 1.
- Ricuarte, A. I. (2011). *Comportamiento del homicidio*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Rodríguez, T. (2010). *Desplazamiento forzado en Colombia e información televisiva*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Román-Morales, I. (2013). Las reformas estructurales de Peña Nieto. *Análisis Plural*, 44 - 72.

- Rosas, T. (7 de Diciembre de 2009). Adelgazan Censo 2010 por falta de recursos. *El Economista*, págs. 1 - 4.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2015). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Estrategia Programática*. México: SHCP.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- (2017). *Temas de Salud: Violencia*. Ginebra: WHO.
- UNODC. (2013). *Informe Mundial sobre las Drogas*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Vergara, P. (2007). Reflexiones en torno a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, 237- 256.
- Vilalta, C. (2012). *Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*. México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wachauf, D. (30 de Septiembre de 2016). Hasta 90mil desplazados víctimas de la violencia. *24 horas*, pág. 1.
- Weible, C., Sabatier, P., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy. *The Policy Journal* V.37, 121-136.
- Wisner, B., Blaikie, P., Canon, T., & Davis, I. (2003). *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Londres: Routledge.