

**Propuesta normativa
y fiscal para la
mitigación del
Desplazamiento
Forzado Interno en
México**

1 de Marzo de 2017

Tabla de contenido

Introducción	4
I. El Desplazamiento Forzado Interno	7
1. Elementos para el análisis del Desplazamiento Forzado Interno	10
1.1. Características de la población vulnerable	10
1.2. Factores que promueven el DFI	12
1.3. El Desplazamiento Forzado Interno causado por la inseguridad	15
2. Etapas de intervención para la mitigación del Desplazamiento Forzado Interno por Inseguridad.....	17
3. Análisis del DFI por inseguridad desde el enfoque económico	19
II. Contexto histórico para el análisis del DFI en el siglo XXI.....	25
1. Migración y Desplazamiento Forzado Interno.....	25
2. Causas del ascenso del DFI por violencia en el mundo entre 1996 y 2015	30
3. El DFI por violencia en México: de la colonia a la globalización	35
3.1. La colonia y los conflictos raciales y religiosos	37
3.2. Revolución Mexicana y guerra interna.....	37
3.3. Desarrollo Industrial, mercado interno y desplazamiento campo-ciudad	38
3.4. Desarticulación de la estructura económica y globalización.....	40
III. Causas y consecuencias del DFI en México (2009-2015).....	43
1. Tendencia del DFI en México (2009-2015).....	43
1.1. El DFI visto desde lo estatal y municipal.....	51
2. La inseguridad en México (2009-2015).....	57
3. Análisis de la estrategia de seguridad pública (2009-2015).....	66
3.1. Orientación inicial: La política en seguridad pública (2008-2012).....	66
3.2. Fundamentos institucionales de la política de seguridad pública (2014-2018)....	68
3.3. El gasto en seguridad pública 2009-2015.....	70
4. Consecuencias del Gasto Público, la Inseguridad y el Desarrollo Económico sobre el DFI	75
IV. Retos de México frente al endurecimiento de la política migratoria de los EEUU.....	79
1. Causa económica del endurecimiento de la política migratoria de EEUU	79
2. La política migratoria de EEUU para 2017.....	80
3. ¿Es posible un éxodo de repatriados a México para 2017?.....	82
4. ¿Cuáles son los retos y las mejores estrategias para México?	84

V. Conclusiones y Propuestas: Hacia un Programa Estratégico para el Desplazamiento Forzado Interno	90
1. Principales conclusiones	90
2. Bases de un Programa Estratégico para el DFI.....	92
2.1 Objetivos y estrategias normativas	93
2.2. Tareas y estrategias financieras	99
A. Prevención.....	100
B. Desplazamiento.....	101
C. Reintegración	101
D. Seguimiento y solución de largo plazo	102
Bibliografía	103
Anexo	109

Introducción

El presente estudio es una aproximación al análisis del Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México en el contexto de los retos que enfrenta el país en su política pública, su administración financiera y el estado de inseguridad, crimen y violencia que se ha visto incrementado en los últimos años.

De acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones (2006) la migración forzada es:

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

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entiende por Desplazados Forzados Internos como:

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

El Desplazamiento Forzado Interno (DFI), es por tanto, todo desplazamiento de personas desencadenado desde la necesidad de huir de su lugar de residencia y sus comunidades, para salvaguardar la integridad de sus vidas, sin que su desplazamiento exceda las fronteras nacionales, por lo tanto, no implica un movimiento internacional, siendo un problema fundamentalmente interno y que solicita de la acción deliberada del Estado para su mitigación, a través de su regulación, diseño de políticas y asignación presupuestal.

El objetivo de este documento es presentar un análisis del Desplazamiento Forzado Interno en México, entre el año 2009 y 2015, mediante la evaluación de sus causas e implicaciones en el desarrollo económico nacional, las condiciones de vida de la población y la eficiencia del gasto público.

De acuerdo a la (CNDH, 2016), existen 5 causas principales que desencadenan el DFI: 1) los conflictos armados, 2) situaciones de violencia generalizada, 3) violaciones a los derechos humanos, 4) catástrofes naturales y 5) proyectos de desarrollo. No obstante, el presente estudio no aborda todas estas causas, pues cada una de ellas conlleva a un análisis diferente y la exposición de distintos tipos de fenómenos que no necesariamente son prioritarios para el caso de México durante este periodo de tiempo.

La cifra de desplazados forzados internos en México entre 2009 a 2015, ha crecido más de 35 veces, pasando de 8,000 personas en 2009 a 287,430 en 2015. Del total reportado por la CNDH (2016), el grueso de la población que elige desplazarse encuentra como causa principal el incremento de la violencia y la inseguridad en sus comunidades, alcanzando más del 89% del total del DFI, por lo que se puede definir como la causa de atención prioritaria para la generación de nuevas estrategias para su mitigación en este país.

Por tanto, el análisis del DFI se centra únicamente en el tipo de DFI, que es causado por la violencia generalizada y la violación a los derechos humanos, observado en las regiones del país con mayores índices de inseguridad. Además, se tiene como antecedente inmediato los Planes Nacionales de Desarrollo durante este periodo, que integran entre sus ejes rectores el combate a la inseguridad, acompañando sus estrategias de una carga de gasto público que debe ser evaluado en el contexto de la restricción presupuestal presente para el año 2017.

El tipo de DFI en el que se concentra la reflexión, y que en lo posterior será denominado como DFI causado por violencia o inseguridad, es un fenómeno que ha cobrado relevancia durante el periodo de estudio, generando afectaciones económicas, sociales e incluso de gobernabilidad que alteran la estabilidad y la productividad en México, sobre todo en regiones lejanas a las principales zonas metropolitanas, donde los niveles de vulnerabilidad socioeconómica son mayores, por lo que se deben estudiar sus causas y consecuencias.

El estudio sostiene la idea de que un incremento en la percepción de seguridad de la población desincentiva el DFI. No obstante, existen distintas formas de generar esta percepción de seguridad y sobretodo de mantenerla en el largo plazo.

También, se sostiene que la articulación de las estrategias para mitigar el DFI causado por inseguridad y violencia debe establecerse desde un enfoque preventivo y que gradualmente la asignación presupuestal del gobierno debe encaminarse no prioritariamente a la confrontación violenta de la delincuencia, sino a la construcción de estructura económica local y regional, la generación de empleos e ingresos para las familias y que estos desincentiven el crecimiento de la población que asocia la satisfacción de sus necesidades económicas a actividades vinculadas a la violencia y al crimen organizado.

El estudio busca como fin último, diseñar un programa integral de regulación y asignación estratégica de recursos públicos y desarrollo económico que reconozca el Desplazamiento Forzado Interno y que frene su tendencia actual, que permita mitigar este problema en el largo plazo y que lleve al desarrollo económico del país a mejores condiciones de convivencia social.

El primer capítulo del estudio presenta el marco teórico en el que instituciones internacionales y nacionales especializadas entienden el concepto de DFI, así mismo, presenta un análisis de este fenómeno centrado en los fundamentos en el ciclo económico, donde el DFI se presenta en su raíz como una consecuencia del deterioro de las condiciones económicas de la población y el reflejo de éste en el crimen y la violencia creciente a nivel nacional.

El segundo capítulo presenta el contenido histórico en el que se desenvuelve este fenómeno a nivel nacional e internacional, presentando un especial énfasis en el hecho de su tendencia creciente y su importancia histórica, para justificar la pertinencia de promover el desarrollo de nuevas políticas públicas y la reorientación del gasto público hacia una mitigación del mismo en territorio nacional.

El tercer capítulo precisa las causas y consecuencias del DFI en México, en función de la evidencia empírica existente, que permite mostrar que resulta insostenible la política pública actual en el contexto del desarrollo acelerado de esta problemática, con lo que se cuenta con las bases de una transformación cualitativa de la política y la inversión pública en seguridad y desarrollo económico.

El cuarto capítulo consiste de una reflexión acerca de las posibles implicaciones económicas, sociales y financieras para México ante el progreso del DFI y sus problemáticas en el contexto económico y político que se avecinan en 2017, lo que incluye la alta restricción presupuestal del gobierno federal y el endurecimiento de la política migratoria de los Estados Unidos de América con México.

Por último, se presentan las conclusiones generales del estudio y una propuesta mixta de asignación estratégica de recursos públicos para hacer frente a la tendencia actual del DFI ante los obstáculos actuales.

Este estudio es una primera aproximación al análisis de este fenómeno, en tanto que no existe un cuerpo homogéneo y ampliamente aceptado de metodologías, métodos de evaluación de los impactos y de análisis de las causas del DFI en México. Se hace uso de los indicadores existentes y que han sido desarrollados por distintas instituciones, a pesar de que en ocasiones realizan aproximaciones que no son necesariamente infalibles.

Parte de la tarea a futuro será trazar un método de análisis y generar los instrumentos de medición necesarios para dimensionar de manera más exacta este problema de estudio con la finalidad de ofrecer información acerca de cuáles son las comunidades expulsoras y receptoras, información que hoy en día no se encuentra sistematizada de manera oficial por falta de reconocimiento institucional.

I. El Desplazamiento Forzado Interno

El Desplazamiento Forzado Interno (DFI) es un concepto moderno que implica un conjunto de factores complejos que afectan directamente a la población y su traslado dentro de un territorio. El presente capítulo se enfoca en el desarrollo conceptual de este fenómeno.

Como punto de partida, la conceptualización empírica del DFI, parte de pensar en la palabra “forzado” o “forzoso” que remite a quien lo lee entender una acción que despoja al sujeto de su voluntad en el ejercicio de elegir, imponiéndole ciertas condiciones de forma hostil o repentina. De esta idea, se despliegan los conceptos de “Desplazamiento Interno”, lo que sugiere una movilización a causa de acciones puntuales que promueven tal hecho al interior de una limitación espacial, es decir, acotada por algún tipo de barrera, ya sea geográfica o política.

En este sentido, la Real Academia Española (2014) indica que “forzar” tiene que entenderse como “hacer fuerza o violencia física para conseguir algo que habitualmente no debe ser conseguido por la fuerza”, mientras que el término “desplazar” alude a “mover o sacar a alguien o algo del lugar en que está”.

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

Uno de los principales actores que toman un papel fundamental en el dictamen de recomendaciones y definiciones del tema que aquí se analiza, es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que establece “las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección”, a partir de la publicación de los Principios Rectores (ACNUR, 1998) que configuran la estructura del dictamen de políticas públicas que involucran este aspecto.

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

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

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

En este sentido, la ACNUR refiere su propia definición del fenómeno mencionado, en donde:

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

Como punto de referencia, la actual descripción representa el instrumento que tomaremos en cuenta a lo largo de la investigación para hacer referencia a Desplazamiento Forzado Interno, pues las estructuras teóricas de esta organización permean sobre las disposiciones de categoría pública en los países miembros, incluyendo el caso mexicano.

Al respecto del último punto, tal definición es expresamente el argumento que las instituciones públicas dentro del país consideran en el “Informe especial sobre el Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México” de la CNDH (2016), ya que cita y adapta para sus lineamientos los Principios Rectores y por tanto, la concepción anteriormente presentada.

Por lo que se refiere a la delimitación del traslado, éste es un elemento clave para acotar el fenómeno y especificar su impacto en función de su alcance, debido a que es una decisión obligada por cierto entorno hostil.

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

denomina refugiados. Aunque con frecuencia las razones del abandono de sus hogares tienden a ser las mismas, y las necesidades e implicaciones llegan a tener importantes desigualdades, en este sentido se define el término “refugiado” como toda persona que:

“...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país...” (Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

En el marco de las consideraciones anteriores, el análisis del Desplazamiento Forzado Interno sugiere otra problemática en sí, pues a pesar de ser un intento por encontrar mejores condiciones dentro de las fronteras nacionales, aquellas personas o familias que se desplazan, deciden irse es un acto que incorpora nuevos riesgos.

La invisibilidad de estas personas es el mayor reto, pues el ejercicio propio de permanecer ocultos por miedo de volver a ser víctimas del entorno del que huyen, provoca el desconocimiento por parte de las autoridades de que esto ocurra, agregando el hecho de ser un proceso gradual y menos vertiginoso que otros, por lo que es fácil ignorar su impacto a corto plazo (Díaz-Leal, 2015).

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

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

Con la intención de establecer una diferenciación del tipo de estrategia que representa para las víctimas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2008) ofrece una descripción del tipo de reacción, en donde se encuentran dos posibles categorías (cuadro 1).

Cuadro1. Clasificación del Desplazamiento Forzado Interno de acuerdo a la prevención o respuesta a un conflicto.

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

Fuente: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2008)

Partiendo de la dificultad de los desplazados a ejercer su derecho económico bajo un entorno que se los impide, se genera la degradación del espacio, que deteriora el contexto económico local (Sánchez R. & Aiedi X., 2015).

Tras haber cumplido con la descripción del fenómeno según las principales instituciones involucradas en su seguimiento, es necesario elaborar un análisis más profundo respecto a las causas puntuales que incentivan dicho comportamiento.

1. Elementos para el análisis del Desplazamiento Forzado Interno

Una vez presentados los elementos esenciales que componen al Desplazamiento Forzado Interno a la luz de diferentes organizaciones, y continuando con la desagregación teórica del fenómeno, a continuación se desprende una breve descripción de las condiciones de vulnerabilidad de las personas involucradas, así como la clasificación de las causas puntuales de este hecho en función del factor de expulsión que obliga a estas personas a emprender su traslado.

1.1. Características de la población vulnerable

Según el Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (2008) en su publicación “Hacia la construcción de políticas públicas en materia de atención de grupos discriminados a causa del desplazamiento forzado de su lugar de origen”, se presentan 10 formas de vulnerabilidad que pueden formar parte de los grupos de personas desplazadas (cuadro 2).

Cuadro 2. Clasificación de las formas de vulnerabilidad que se pueden presentar en los grupos de personas desplazadas.

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

Fuente: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2008)

Esta clasificación respecto a la permanencia de condiciones vulnerables en la sociedad, puede presentarse en conjunto al ser un fenómeno pluricausal, pues lo que concierne a la actividad pública cuenta con cierto grado de vinculación entre los diferentes contextos, mientras que los rasgos culturales e ideológicos, pueden llegar a ser elementos que se complementan, por lo que el nivel de vulnerabilidad podría ser aún mayor y conjugarse

junto con un entorno desfavorecido por algún percance, ya sea de tipo natural como catástrofes o bien, sucesos ligados a violencia e inseguridad en regiones con población en condiciones precarias de desarrollo.

Considerando este escenario, generalmente los desplazados no encuentran factores de atracción en su destino, es algo repentino, pues en su lugar predomina la expulsión, que deja a estas personas en una posición incierta y aún más expuesta al no contar con expectativas trazadas a futuro, atribuidas al carácter involuntario de dicha migración interna que impide la planificación o amortización de sus efectos (Sánchez R. & Aierdi X., 2015).

Por otra parte, las condiciones de vulnerabilidad que se conjugan con las causas directas del desplazamiento, llegan a incrementarse o a surgir nuevas en el transcurso que las personas tienen que afrontar en su traslado dadas las características, pues al dejar atrás su patrimonio y dinámica de vida, se enfrentan a una nueva realidad llena de incertidumbre y riesgo que los hace aún más vulnerables, siendo ésta una de las situaciones que el Estado tiene que atender.

De acuerdo con la ACNUR, esta situación es fundamental para entender el fenómeno, ya que se considera que surge como “consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas” (ACNUR, 1998).

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

1.2. Factores que promueven el DFI

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

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

Para entender las diferencias en la forma en que se presenta cada hecho, y su relación con el DFI, se profundiza cada una de estas causas por separado, a fin de ofrecer un esclarecimiento y comprensión mejor estructurada, puntualizando algunas nociones.

a) Conflictos armados

Para definir las implicaciones de un conflicto armado, es preciso remitirse a los Convenios de Ginebra y Protocolos adicionales (1949), en donde se encuentra la clasificación de los conflictos armados, específicamente en dos rubros, internacionales y no internacionales (o internos); como puede notarse, los conflictos que tienen lugar en territorio nacional, resultan los causantes del Desplazamiento.

Analizando esta situación, resaltan ciertas particularidades, en principio la rapidez con la que se propagan y se ven afectadas las poblaciones tendientes a ser víctimas de ataques que puedan llegar a suscitarse entre los actores de dicho conflicto por razones políticas, económicas, etcétera.

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

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

b) Violencia generalizada

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

Por otro lado, este tipo de violencia atañe a absolutamente toda la sociedad en determinado lugar, en muchas ocasiones prescindiendo del grado de vulnerabilidad, ya que trastoca estas condiciones.

c) Violaciones a los derechos humanos

Dentro de las causas aquí dichas, probablemente ésta es la que se coacciona generalmente con las demás, pues puede ser un efecto ya sea de omisiones o acciones orquestadas por el Estado o grupos específicos, que presenta ausencia de reconocimiento del fenómeno en sí, o de las condiciones que impulsan el DFI, lo que se podría calificar como una violación a los derechos humanos.

En cuanto a las omisiones, la falta de investigaciones y publicación de cifras oficiales que auxilien a las instituciones en el dictamen de las políticas públicas, así como promover iniciativas para frenar la tendencia de los desplazados, configura un acto de

desconocimiento, incurriendo en la desatención de no haber ejercido alguna acción previsible.

Durante el acto del desplazamiento, el Estado tiene la responsabilidad de dar protección y seguimiento a las condiciones que lo promueven, por lo que no brindar a estas personas oportunidades de bienestar infringiendo en contra de su estabilidad por el “abandono repentino de sus bienes, patrimonios, trabajos, vínculos afectivos, sociales y familiares aunado a la angustia y zozobra que genera la violencia y la inseguridad latente en el lugar/hogar que abandonaron, funge como una violación a sus derechos humanos” (CNDH, 2016).

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

d) Catástrofes naturales o causadas por el hombre

Como cuarta clasificación, se encuentra la causa menos debatida, pues ante un siniestro de cualquier tipo (sismos, huracanes, tsunamis, derrumbes, etc.) lo suficientemente grandes como para causar daños a su paso, generando pérdidas humanas, materiales o ambientales, concibe el desplazamiento como una acción de traslado humano ante un fenómeno natural.

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

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

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

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

Por otro lado, las catástrofes por acción humana no varían mucho en cuanto a sus consecuencias, ya que afecta en casi igual medida a la población. Sin embargo, pueden

prevenirse por medio de regulación y control oportuno; ejemplo de estos acontecimientos son incendios, contaminación de ríos o mares, fractura del suelo o subsuelo, bombas de gran alcance, entre otros.

La peculiaridad que resalta es la permanencia de efectos negativos, pues de no ser debidamente castigados y frenados por las autoridades competentes, podrían perdurar y alejar definitivamente a poblaciones afectadas, trayendo consigo el deterioro irreversible del medio ambiente en la región.

e) Proyectos de desarrollo

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

La problemática que puede suscitarse radica en posibles complicaciones en la legalidad con la que pueden llegar a operar quienes se encargan de ejercer la acción de desplazamiento, el cual tiene que ser evaluado bajo cierto marco legislativo, aprobado y controlado por las autoridades competentes a fin de llegar a una conciliación que erradica, en ese caso, el despojo para convertirlo en un desplazamiento con un acuerdo conciliatorio de por medio.

Tal es el ejemplo de los proyectos mineros, plantas hidroeléctricas, proyectos extractivos en general y proyectos inmobiliarios y turísticos, que por su naturaleza industrial hacen uso extensivo de suelo y de condiciones naturales para la generación de ganancias económicas, lo que conlleva a una privatización de sus recursos y su transformación hacia los fines privados de cada uno de estos, llevando al desplazamiento de poblaciones que anteriormente hacían uso tradicional de estos suelos y recursos naturales.

1.3. El Desplazamiento Forzado Interno causado por la inseguridad

Existen distintas causas que fomentan el crecimiento de la magnitud del Desplazamiento Forzado Interno de las personas; no obstante, cada causa que ha sido mencionada en el apartado anterior conlleva a un análisis diferente y a la exposición de fenómenos complejos y diversos que llevarían gradualmente a la imposibilidad de generar una propuesta de política pública, asignación presupuestal y regulación concreta en este estudio.

La aspiración a lograr esta propuesta concreta, obliga a que el presente estudio, en lo posterior, se enfocará únicamente en el análisis del DFI causado por la inseguridad, dejando de lado las demás causas, con el fin de canalizar el esfuerzo de la investigación y del lector en entender el DFI desde las causas que afectan de manera más clara en el caso de México, que es la convergencia de la violencia generalizada y la violación a los derechos humanos que se encuentran presentes en la vida diaria a nivel nacional y que se han vuelto tema de análisis de políticas públicas durante los últimos años.

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

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

El contexto nacional actual, señala aspectos relacionados con la inseguridad como uno de los factores centrales que estimulan los movimientos aquí abordados, pues es una realidad latente en prácticamente todo el país pero con diferentes matices, los cuales únicamente varían en función de la configuración de las estructuras delictivas en lo que se deriva de la forma en que la producción de drogas y el tráfico de armas se organiza, siendo un hecho de carácter histórico.

La violencia generalizada y permanentes conflictos armados que tienen lugar en ciertas regiones del país, han sido la razón de traer varias consecuencias económicas y sociales en el país. El DFI es tan sólo una materialización de muchas otras expresiones que estos actos tienen, como las masacres, la violación a los derechos humanos a niños, jóvenes, adultos mayores, así como robos y violencia, por mencionar algunos de ellos.

El factor presente en cada una de estas particularizaciones, se liga al hecho de producir desplazados y por lo tanto, de atentar en contra su integridad física. A pesar de esto, incluso de las víctimas por homicidio en distintas regiones, la evaluación del fenómeno ha sido difícil y prácticamente nulo para las autoridades, pues existen únicamente pocas investigaciones que arrojan cifras oficiales al respecto, como las que se retoman en el capítulo tercero de esta investigación.

Dada la falta de un reconocimiento debidamente fundamentado y explicado dentro de la legislación en el país, por ser la violencia causa del desplazamiento interno a través del miedo, así como la poca información divulgada al respecto, el homicidio doloso y desapariciones en las regiones que requieran ser estudiadas, es considerado como el indicador que ayuda al monitoreo del flujo de desplazados internos. Esto se explica partiendo de la característica ya mencionada de este tipo de desplazamiento que vincula la invisibilidad de este sector de la población que migra a partir de las mismas causas que obligan a transitar hacia otro lugar.

La descripción que representa la inseguridad o violencia generalizada, junto con la violación a los derechos humanos, ha sido denunciada por varias organizaciones, sin embargo, poco se dice respecto a los impactos previos y subsecuentes del fenómeno a nivel económico, y cómo la inclusión en las políticas públicas y económicas de este factor, representaría una innovación que busca integrar a la sociedad en vías de un mejor desarrollo.

Hasta este momento se puede concluir que el DFI por inseguridad en México, es un problema creciente y relevante para describir la dinámica económico y social a nivel nacional, en tanto que cierta parte de la población se encuentra sujeta a crecientes niveles de inseguridad, que lo llevan gradualmente a tomar la decisión de trasladar su lugar de residencia, desde su lugar de origen, hacia regiones con mejores condiciones de vida y de seguridad.

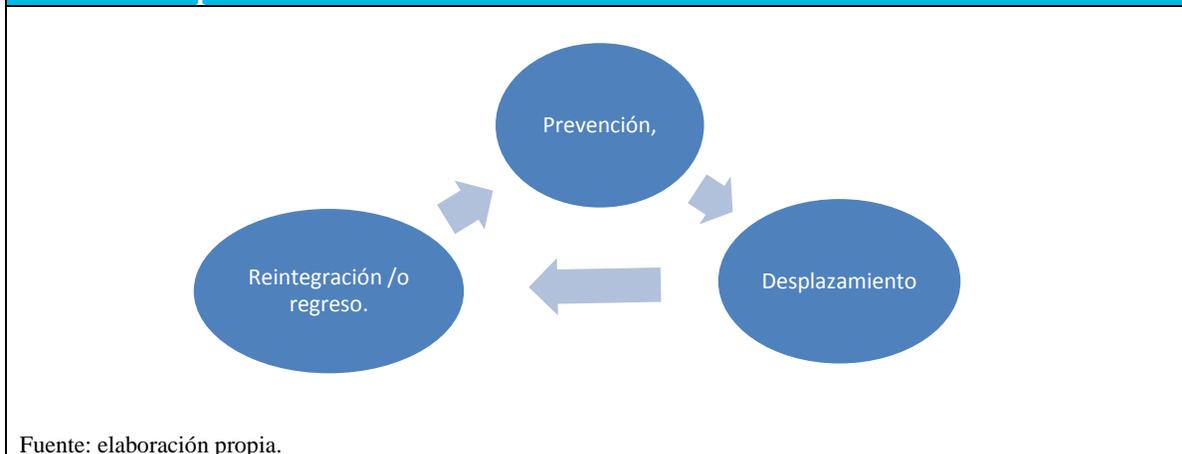
El tercer capítulo, se enfoca en profundizar evidencia empírica acerca de este fenómeno, con el fin de mostrar la magnitud puntual de éste, así como sus causas y efectos en la convivencia nacional.

2. Etapas de intervención para la mitigación del Desplazamiento Forzado Interno por Inseguridad

La intervención sobre el DFI es un proceso complejo, que como tal, requiere ser analizado en etapas, para reconocer la complejidad de sus características y la pertinencia de tomar acción en cada una de ellas (cuadro 3).

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

Cuadro 3. Etapas básicas de la intervención del DFI



- Prevención

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

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

La prevención conforma todas las disposiciones públicas por resguardar a la población de los factores que potencializan el fenómeno, tal es el caso de la violencia generalizada y/o la violación a los derechos humanos, por lo que la incorporación de nuevas estrategias de administración del gasto público y de construcción institucional de las políticas públicas podrían promover mejores condiciones de ingreso y desarrollo para la población.

- Desplazamiento

Durante el traslado de los afectados, con el fin de resguardar su vida e integridad física, mental y moral, las autoridades cuentan con la irrevocable obligación de garantizar su derecho a la vida, razón por la cual se contempla la protección contra el genocidio, homicidio, ejecuciones sumarias o arbitrarias, y desaparición forzada.

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

Considerar dentro de la propia definición del fenómeno, una movilización en territorio nacional, es hablar en referencia a un traslado promovido por causas (a excepción de desastres naturales) que pudieron atenderse de forma preventiva, evitando el despojo de la población vulnerable, por lo que la responsabilidad gubernamental por garantizar y otorgar a los afectados protección y condiciones dignas, configura una doble obligación de las autoridades. Por un lado, debido a la protección de sus derechos humanos en cualquier situación que la persona se encuentra, y por el otro, se encuentra el hecho de resarcir el daño que pudo haber sido evitado con las acciones oportunas del dictamen de políticas públicas y económicas.

- Reintegración o regreso

Como última etapa y fase crucial de todo el fenómeno, se encuentra la reinserción del desplazado, ya sea otorgándole condiciones de integración en su lugar de destino, o el

restablecimiento de su lugar de origen (siendo el objetivo primordial de cualquier acción encaminada a otorgar soluciones eficaces).

Apegándose al respaldo normativo que brinda el derecho internacional de los derechos humanos, y el derecho internacional humanitario a través de los “Principios Pinheiro” que establecen las bases para promover el derecho de la población afectada a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio, en situaciones de desplazamiento y que se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, situación referida en el Principio 2 “*Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio*” (ONU, 2007).

Se puede concluir que la intervención en etapas tempranas e incluso previas a que se desencadene el fenómeno del desplazamiento, genera los mayores beneficios sociales y económicos posibles, en tanto que primero, previene la afectación económica y social de las personas y las regiones propensas al desplazamiento, generando además un ahorro en el gasto financiero del gobierno respecto a las erogaciones por la reintegración o regreso de la población desplazada. Segundo, permite minimizar el impacto de largo plazo en la pérdida de infraestructura económica local.

3. Análisis del DFI por inseguridad desde el enfoque económico

El Desplazamiento Forzado Interno de la población tiene distintas causas, algunas de ellas asociadas al desarrollo de proyectos económicos y desastres naturales; otras ligadas a la inseguridad y la violencia. La diferencia se ha presentado en los incisos anteriores, a manera de marco teórico general para comprender la complejidad del fenómeno.

Persisten los desarrollos conceptuales enfocados en la construcción social y las soluciones institucionales normativas, como la generación de regulaciones, o la mera asignación de recursos enfocados en resarcir los daños de este fenómeno, una vez que ya se ha expresado. Predomina el enfoque reactivo al fenómeno y no un enfoque preventivo, en tanto que se tienen que asignar recursos y esfuerzos por parte del gobierno, únicamente cuando el problema se ha expresado en la esfera social.

Para tener un mayor impacto en la prevención, y en su defecto, en la mitigación de éste fenómeno, es necesario conceptualizarlo, no en su expresión última, sino en sus causas estructurales. Esto significa partir de analizar al DFI causado por la inseguridad como un fenómeno cuya raíz del problema radica en la construcción económica de la sociedad, donde la falta de empleos e ingresos determina la proliferación de la inseguridad y ésta a su vez, impulsa la magnitud del DFI.

La causa estructural del desplazamiento forzado interno por violencia, no sólo radica en la violencia misma, sino en sus causas económicas. En este sentido, la violencia es producto de transformaciones sociales derivadas de la complicación y dificultad por la satisfacción de necesidades económicas básicas, como la vivienda, la educación, la salud y la alimentación.

Entonces, el incremento de la violencia radica en el incremento de la insuficiencia en las comunidades y regiones para generar condiciones económicas básicas, como el empleo y el ingreso suficiente para que las familias satisfagan sus propias necesidades.

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

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

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

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

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

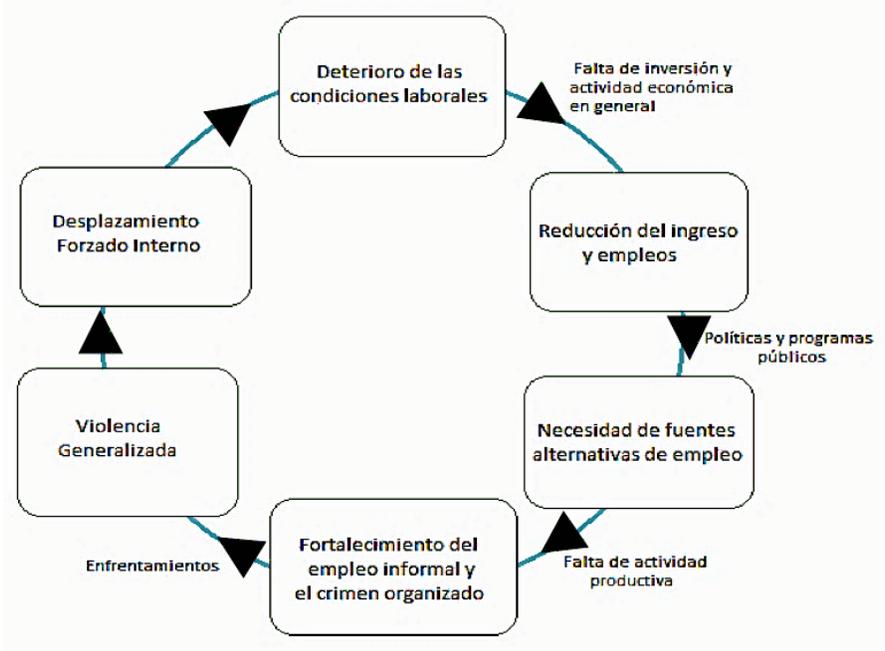
Cabe destacar en este punto el arraigo cultural que se genera en torno a la acción sistemática por incidir en la delincuencia, ya que la población local tiende a generar una asimilación de tal realidad, al punto de volverla parte de su dinámica económica de forma permanente e incluso favorable. Tal es el caso del fenómeno cultural que tiene su origen en el municipio de Badiraguato en Sinaloa, expandiéndose al norte del país y regiones en las que se presenta alta actividad ligada al narcotráfico (Sonora, Durango, Tamaulipas y Chihuahua), en donde según señala la Secretaría de Seguridad Pública (2010), en su estudio

“Jóvenes y Narco cultura”, se ha promovido una aceptación de características propias de actividades ilícitas ligadas al narcotráfico.

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

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

Cuadro 4. El ciclo de la violencia y el DFI



Nota: cuando se analiza el DFI desencadenado por violencia, es necesario trascender las causas inmediatas como la proliferación de la inseguridad en el país, para concentrarse en las causas de la violencia misma, radicadas en la estructura económica de las regiones, que permiten o no, sostener los ingresos, los empleos y la satisfacción de las necesidades de las familias, fortaleciendo su arraigo a las comunidades y sus bienes o por el contrario, su vulnerabilidad económica y social.

El DFI desencadenado por la inseguridad es causado a su vez por el deterioro de las condiciones económicas de las regiones, y esto debilita la economía del país, con lo que se forma un ciclo que se retroalimenta a sí mismo. El deterioro de la estructura económica, la falta de inversión, provoca la reducción de los ingresos y empleos, que a su vez promueve el incremento a la vulnerabilidad, fortaleciendo el empleo informal y el crimen organizado, fortaleciendo así un estado de inseguridad y violencia generalizada en distintas regiones del país, impulsando por último al progreso del DFI.

El orden y el sentido del ciclo, inicia y se retroalimenta de la estructura económica. Un progreso económico generalizado desincentiva el progreso de la inseguridad y reduce la magnitud del DFI generado por esta causa.

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro 4, se aprecia el ciclo de la violencia y el DFI, que sintetiza el deterioro de las condiciones laborales por falta de inversión y actividad económica en general, que a su vez promueve la reducción del ingreso y empleos, siendo esta situación la que motiva a las instituciones públicas a generar políticas y programas que brinden solución a las personas afectadas. La necesidad de fuentes alternativas de empleo surge de la falta de actividad productiva local, siendo la principal causa que fortalece al empleo informal y al crimen organizado.

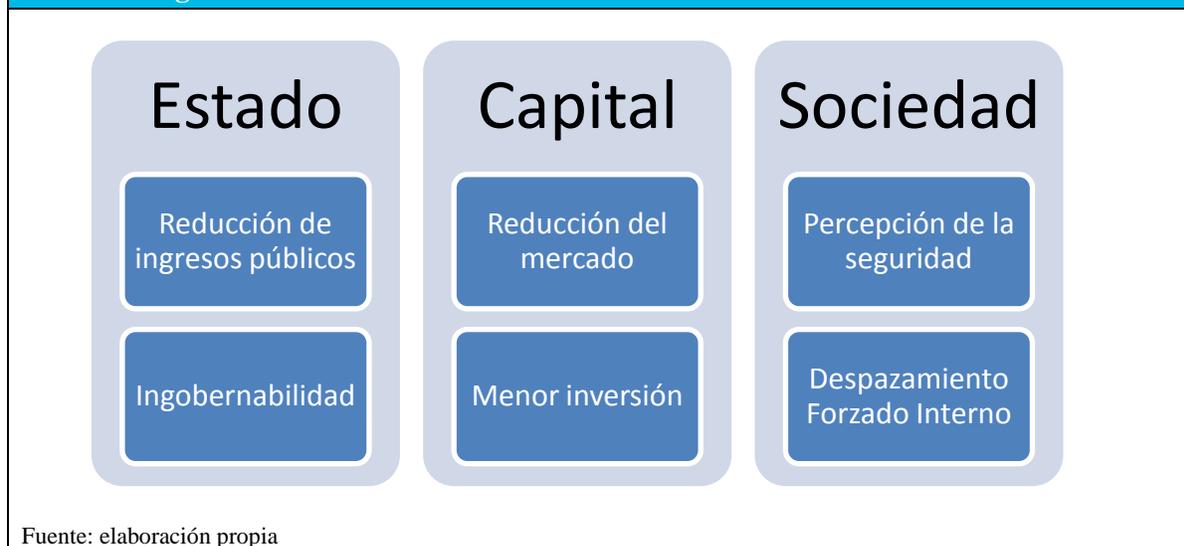
Los enfrentamientos que tienen lugar en las zonas en que las redes delincuenciales operan, generan un ambiente de violencia generalizada, según las características descritas en el apartado 1 del presente capítulo, dando paso al Desplazamiento Forzado Interno.

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

De forma general, podemos identificar tres agentes económicos involucrados en el proceso del DFI, así como los efectos negativos que este proceso desencadena en cada uno de ellos: el Estado, la iniciativa privada o capital y la sociedad (cuadro 5). El fortalecimiento del mercado informal, supone la reducción del pago de impuestos por medio de los ingresos no declarados, siendo la mayor problemática que enfrentan los niveles de gobierno municipal, estatal y federal, pues en este contexto histórico:

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

Cuadro 5. Agentes involucrados



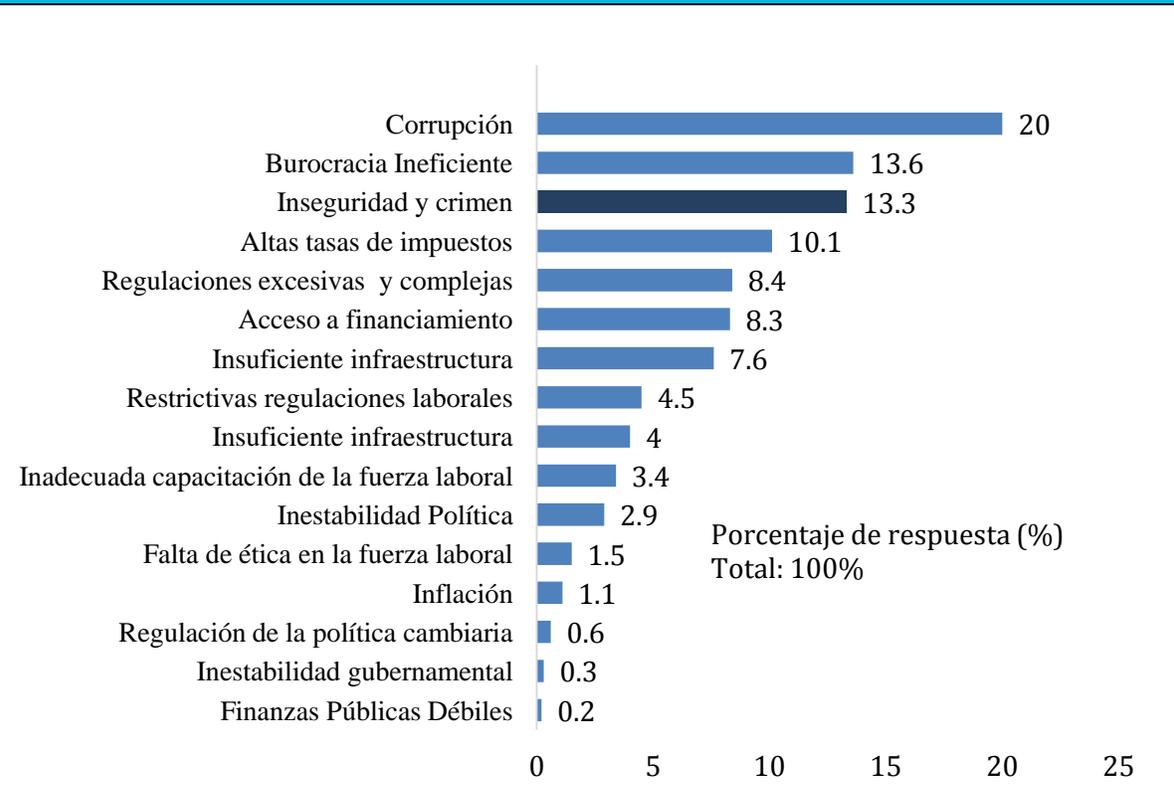
Fuente: elaboración propia

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

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

De acuerdo al reporte global de competitividad 2015-2016 elaborado por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum) en México (cuadro 6), el tercer factor más significativo que detiene o inhibe la inversión en el país es la “Inseguridad y el crimen”, únicamente superado por la percepción de los empresarios acerca de la burocracia ineficiente y la corrupción presente a nivel nacional.

Cuadro 6. Factores más problemáticos para la generación de negocios en México (2015-2016).



Fuente: Centro de Estudios Económicos del Sector de la Construcción (CEESCO, 2016) con datos del Global Competitiveness Report 2015-2016, World Economic Forum.

La percepción de inseguridad y crimen en México, resulta entonces un factor que desincentiva a que las empresas nacionales y extranjeras inviertan en el país. Por tanto, el potencial en generación de empleos e ingresos se ve reducido, generando que en el largo plazo el potencial de desarrollo económico se reduzca.

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

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

El presente capítulo, busca informar al lector acerca del contexto histórico bajo el que ha evolucionado el Desplazamiento Forzado Interno en México y en el Mundo, así como los factores que lo impulsan y que han llevado a la sociedad a comenzar un proceso urgente de reflexión sobre sus causas, consecuencias y las formas más adecuadas para mitigar su crecimiento.

El capítulo se compone de 3 subíndices. En el primero, “Migración y Desplazamiento Forzado Interno” se precisa desde un enfoque histórico, la relación y las diferencias existentes entre la Migración y el Desplazamiento Forzado. En el segundo, “Proceso de conceptualización y causas actuales del DFI por violencia en el mundo” se presenta el fenómeno del DFI desde el enfoque internacional, su conceptualización por los organismos internacionales dentro de un proceso histórico ligado a la proliferación de la violencia en distintas partes del mundo y posteriormente la presentación de cuáles son las causas actuales detrás del DFI desencadenado por diferentes tipos de violencia en el planeta.

Por último, en el tercer subíndice, “El DFI por violencia en México: de la colonia a la globalización ”, se presenta un análisis histórico acerca de cómo el DFI desencadenado desde la inseguridad y la violencia, no es un fenómeno nuevo en México, y que por el contrario, se ha encontrado presente en la historia de nuestro país, aunque con distintas particularidades vinculadas a la estructura económica y política nacional.

1. Migración y Desplazamiento Forzado Interno

Brindar una explicación y evidencia certera respecto a los orígenes formales del sector desplazado de la población mundial a lo largo de la historia, puede ser impreciso y complicado, pues las movilizaciones en términos generales que han tenido lugar en la historia, no siempre han contado con una estructura o metodología para su monitoreo y análisis, pues tal acción se consideraba como una consecuencia “obvia” de enfrentamientos armados o desastres naturales.

La caracterización entre el Desplazamiento Forzado Interno y la Migración fueron formalmente reconocidos como fenómenos demográficos que permeaban sobre otras dimensiones de la dinámica nacional (el sistema político, económico, social o cultural) cuando, a partir de la segunda guerra mundial, surgió la necesidad por crear organismos que vincularan las diferentes partes de la estructura internacional para imponer orden interno y externo, en cuanto a las relaciones que se creaban entre países, pues “en un sistema mundial abierto, y por ello mismo frágil en los planos económico, político y social, todos se dan cuenta de la necesidad de un relanzamiento cooperativo internacional” (UNESCO, 1993: p. 526).

Establecerse en alguna región que ofrezca resguardo, se convierte en una necesidad central, sin embargo, con el progreso de la organización social y las instituciones que se crearon para la regulación de las sociedades que más tarde se convertirían en grandes *polis*, alteraron esta búsqueda natural por el resguardo.

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

El periodo conocido como nomadismo, se transformaría en sedentarismo hasta el periodo neolítico, con la domesticación de especies animales y vegetales, que ayudarían a satisfacer sus necesidades en un solo lugar a mayor escala (Lacomba J., 2008: p. 14).

Previo a la aparición de sociedades asentadas en medios urbanos con mayor variedad y complejidad en la infraestructura de sus asentamientos y distribución de sus viviendas, se identificaba principalmente la necesidad por encontrar fuentes de recursos para su sobrevivencia y reproducción, sin embargo, en la medida en que estas condiciones se cubrieron otros elementos comenzaron a tomar mayor importancia.

La tendencia por expandirse y gobernar cada vez más territorio en función de las condiciones históricas del hombre, volcó eventualmente en situaciones de violencia en forma de guerras y enfrentamientos que impedían la reproducción social y económica, razón por la cual la base que regía este movimiento era en gran medida un acto deliberado de los órganos políticos sociales.

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

Lo anterior se traduce en escenarios promovidos por el hombre, que ponen en riesgo a los sectores más desprotegidos para dar paso a intereses políticos o económicos, ocasionando graves daños colaterales a poblaciones que contaban con condiciones vulnerables.

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

El desplazamiento forzado, más allá de pertenecer a un comportamiento natural de hombre, se ha vuelto complejo conforme se da el desarrollo de la sociedad. Para algunos historiadores, el momento en que sucedió uno de los flujos demográficos más importantes, fue a partir de las travesías transoceánicas que dieron paso al reconocimiento de la permanencia del hombre en la totalidad de los continentes de la Tierra. La distribución de la población, se iría modelando de acuerdo a distintos factores, fundamentalmente las

necesidades económicas del momento histórico, por ejemplo, existieron migraciones involuntarias inherentes al sistema: el esclavismo (OIM, Fundamentos de gestión de la Migración)

Por otro lado, durante el feudalismo, un momento crucial en la distribución de la población, tuvo lugar con el surgimiento de migraciones de carácter religioso, incluyendo tanto las Cruzadas como otras peregrinaciones religiosas multitudinarias, promovidas por el papado o en algunos casos, como órdenes militares; así como las ferias que fungirían en la Europa Occidental como vías de comercialización de mercancías y el vínculo entre culturas. (Garrido Rodríguez P. 2011: p. 50)

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

La relevancia de este tema, además de la violencia por motivos directamente militares sobre la población vulnerable, fue el terror por el exterminio que azotaba a Europa en Alemania a partir de la dictadura nazi. Al término del enfrentamiento de alcance global, los desplazados resultantes alcanzaron la cifra de ocho millones, de los cuales seis millones provenían de Alemania (Montagut E., 2016).

Se calcula que posteriormente, más de la mitad de las personas que se encontraban dispersas regresaron a su lugar de origen para la reconstrucción sobre las ruinas que las hostilidades habían dejado, mientras que el remanente que se negaba a volver por miedo a sufrir de nuevo acoso y desprotección, encontraron refugio en campos especiales bajo la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, más conocida como la UNRRA, que gestionaba cerca de 800 centros de reasentamiento, y que más tarde se instauraría como la ACNUR (Montagut E., 2016).

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

Dicho exterminio, considerándolo como conflicto internacional a gran escala, produjo movimientos forzosos de personas al interior y desplazados en busca de lugares seguros y al margen del conflicto (espacios fuera de Europa como lo fue América del Sur y África) representando además en un hecho xenofóbico de índole étnica sin precedentes en la historia actual (Lacomba J., 2008: 45).

De acuerdo a la historia del desarrollo del reconocimiento formal del DFI como un hecho que demandaba la atención del Estado, con el término de la Segunda Guerra Mundial los Estados miembros de la ya conformada Organización de las Naciones Unidas, determinaron la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el

14 de diciembre de 1950, posteriormente se adopta la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que ya reconocía el deber internacional de la protección a la población vulnerable por los estragos que la guerra dejaba a su paso.

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

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

De acuerdo a lo descrito en la revista Migraciones Forzadas (2008), la necesidad por reglamentar y definir las presiones internas que daban lugar a los desplazados que no cruzaban ninguna frontera internacional se hizo presente, cuestión por la cual, el ex Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng tras su nombramiento oficial en 1992, estableció el marco legal pertinente a través de los Principios Rectores en 1998; los cuales establecían los tres principales retos para su mitigación.

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

La ACNUR establece 30 principios rectores que definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento, el retorno y su reasentamiento y reintegración a sus lugares de origen.

El documento “Los Principios Rectores” sirve de orientación, desde 1998, a todas las autoridades gubernamentales y no gubernamentales de los estados afectados por los desplazamientos internos en su quehacer con la población desplazada. Éste se compone de 5 secciones principales:

- I. Principios generales: garantías de los desplazados, no discriminación, la obligación de las autoridades de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados, etcétera.
- II. Principios relativos a la protección contra los desplazamientos: derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios, la obligación del Estado de explorar todas las alternativas para evitar los desplazamientos y de ofrecer protección especializada a grupos específicos.
- III. Principios relativos a la protección durante el desplazamiento: la prohibición de amenazas o ataques contra los desplazados, la protección del derecho a la dignidad e integridad física, la protección contra la esclavitud, mutilación y tortura, la libertad y seguridad personales de los desplazados.
- IV. Principios relativos a la atención humanitaria: la obligación y responsabilidad de las autoridades nacionales de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados.
- V Principios relativos al regreso, reasentamiento y reintegración: garantizar que los desplazados participen en la planificación y gestión de su regreso y reintegración, la obligación de las autoridades de prestar asistencia, entre otros.

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

La historia documentada de desplazamiento forzado interno, comprendiéndolo en términos oficiales, es corta y poco documentada, pues como ya se ha señalado, la instauración de los Principios Rectores es reciente en comparación con el reconocimiento de las necesidades de los refugiados, las cuales fueron descritas para la década de los cincuenta con la culminación de la segunda guerra mundial, evaluando las consecuencias que dicho enfrentamiento dejó.

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

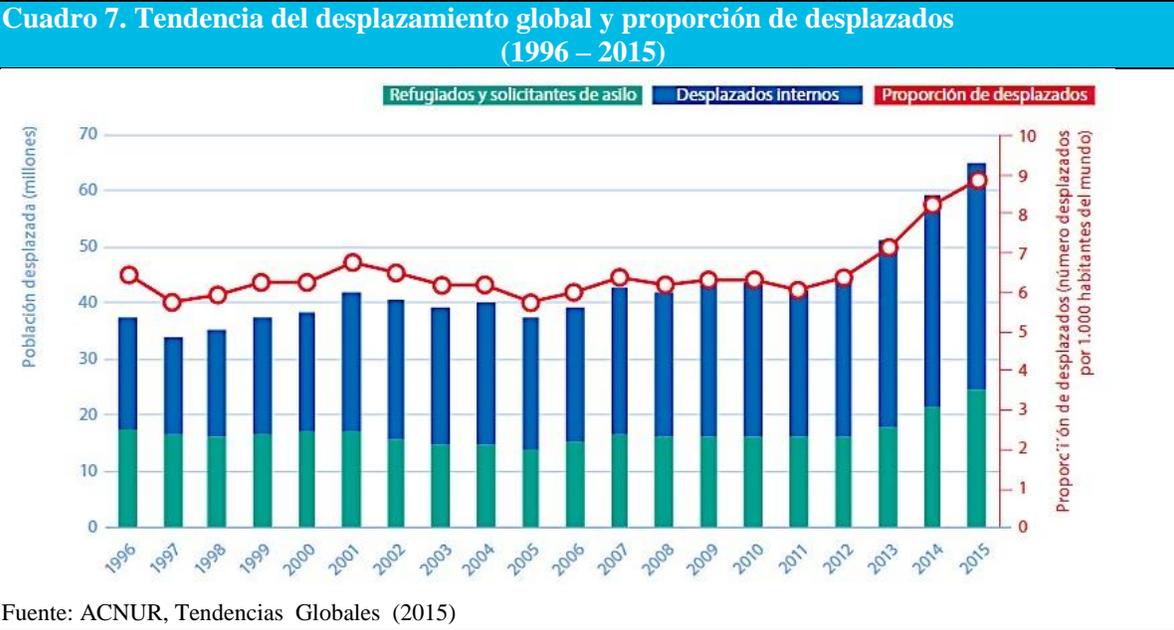
Las capacidades de la ACNUR, se han visto superadas por el problema observado internacionalmente respecto al problema del desplazamiento forzado interno; no obstante

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

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

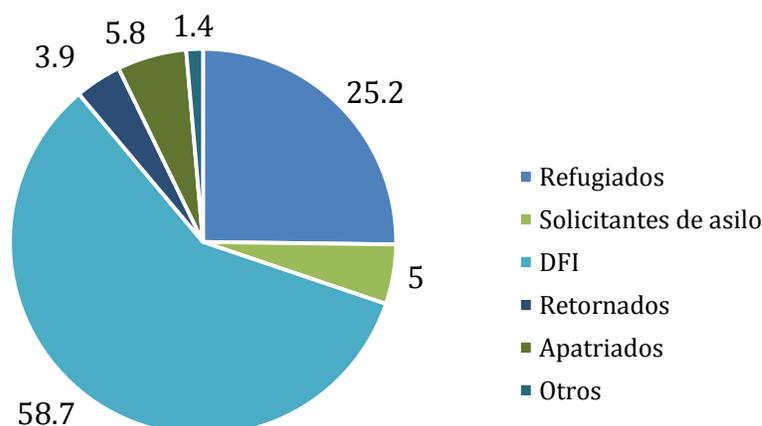
2. Causas del ascenso del DFI por violencia en el mundo entre 1996 y 2015

El Desplazamiento Forzado Interno ha duplicado su relevancia en el panorama internacional durante las últimas décadas. De acuerdo a datos publicados por la ACNUR (2016) entre 1996 y 2015 la magnitud de la población desplazada ha incrementado su magnitud en más de un 200%; sobretodo posteriormente al año 2010 las cifras oficiales muestran un despegue en la tasa de crecimiento mundial de esta fracción de la población (véase cuadro 7).



Para 2015 dentro del total de personas en situación de riesgo de cualquier tipo de migración (61.91 millones en el mundo) el 58.7% ha sido desplazada dentro de su propio país, (véase cuadro 8), lo que equivale a hablar de cerca de poco más de 36 millones de personas (incluyendo mujeres, mujeres embarazadas, adultos mayores y niños) en condiciones de grave vulnerabilidad al ser despojados de la estabilidad que en algún momento su lugar de origen les otorgo, según el “Informe anual de ACNUR Tendencias Globales” se precisa que 24 personas son desplazadas bajo estos términos cada minuto.

Cuadro 8. Distribución porcentual mundial de las personas atendidas por la ACNUR (2015)



Fuente: ACNUR, Population Statistics 2015

La misma ACNUR, ofrece la distribución territorial de estas personas, resaltando a los 10 países con mayor incidencia en el DFI, por causas generalmente relacionadas con violencia, violación a los derechos humanos y/o conflictos armados, sobresalen los países como Siria, Colombia, Iraq y Sudan, con una población desplazada superior a los 3 millones de personas (véase cuadro 9).

Cuadro 9. Los 10 países con mayor Desplazamiento Forzado Interno en 2015

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

Fuente: ACNUR, Population Statistics 2015

Existen cuatro causas principales que explican la magnitud del DFI a nivel mundial. En primer lugar se encuentran los conflictos de tipo religiosos, característicos de Medio Oriente, así como los conflictos armados desencadenados por características relacionadas con el subdesarrollo y su expresión en la ausencia de estados nacionales fuertes en países de África central; mientras que en tercer lugar, se posicionan los desplazamientos causados por el progreso del crimen organizado en países de ingresos medios. Y por último, los desplazamientos comandados por presiones geopolíticas militares.

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

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

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

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

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

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

En África Central, el problema que prevalece es la fragilidad del Estado, así como un sistema de seguridad ineficiente y constantes hambrunas, que promueven más hostilidades.

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

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

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

En Sudán del Sur, se dice que cerca de 1 de cada 4 habitantes ha sido desplazado por causa de condiciones referentes a la inseguridad, con apenas 5 años de existencia, este país ya se encuentra como una de las prioridades a corto plazo para la ACNUR por las cifras aceleradas que presenta en el tema del Desplazamiento Forzado Interno. A pesar de lo anterior, Sudán del Sur acoge a más de 272.000 refugiados, principalmente de Sudán (251.000), y en menor medida de la República Democrática del Congo (14.799) según datos de la ACNUR (julio 2016).

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

Colombia, es un caso característico de un desplazamiento desencadenado desde el progreso del crimen organizado, presentando cifras aún mayores en comparación con otras naciones en situación de guerra.

Las condiciones que definen esta tendencia, al igual que en otras regiones, es la violencia generalizada y la amenaza latente de masacres, homicidios selectivos, o actos violentos “aleccionadores”. Una de las grandes peculiaridades del fenómeno en el país, es la imposibilidad de la movilidad demográfica, adoptada como estrategia de las Fuerzas que ahí operan, pues se emiten “órdenes de desalojo” así como “órdenes de permanencia”, en donde las imágenes de pueblos fantasmas y el repoblamiento de localidades desoladas son los dos extremos de la dinámica de la movilidad poblacional (González Gil A. 2015).

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

- Fuerzas Armadas: con graves reportes por más de 40 años sobre violaciones a los derechos humanos y ejecuciones extrajudiciales.
- Grupos Paramilitares: reconocidos como “autodefensas” se constituyeron bajo la Ley colombiana, como auxiliares en acciones de contrainsurgencia, sin embargo, han sido señalados como responsables de múltiples abusos.

- Grupos Guerrilleros: estas organizaciones fundamentalmente rurales, tienen sus inicios en 1950, encabezados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el grupo más pequeño Ejército de Liberación Nacional (ELN).

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

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

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

Éste hecho trajo como consecuencia, conflictos sociales internos, sobre una sociedad que ya presentaba una fragmentación en su identidad nacional desde su emancipación en 1991, y las tensiones en la península de Crimea, en tanto permanecían fuerzas que se negaban a la independencia.

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

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

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

Se puede concluir que el Desplazamiento Forzado Interno tiende a ser efecto de un deterioro regional por las cuatro causas anteriormente mencionadas, que constituyen un trasfondo histórico complejo, diferente en cada Estado Nacional, el cual se materializa en

conflictos armados y/o el quebranto sistemático de las condiciones de violencia generalizada en cada uno de ellos.

Ésta diferencia cualitativa entre el desplazamiento desencadenado por guerra y violencia generalizada, solicita de distintas formas de intervención por parte de los Estados Nacionales y la comunidad internacional para su control y mitigación.

En el caso particular de Siria y Ucrania, por ejemplo, la cantidad de nuevos desplazados de un año a otro es mayor, a causa de actos violentos que desplazan de manera masiva a comunidades enteras por la ocupación militar, mientras que en el caso colombiano, por otra parte, la degradación del entorno de convivencia social a lo largo de los años se caracteriza por un progreso sostenido de los enfrentamientos internos a menores tasas de crecimiento anuales.

La vulneración de los derechos humanos en regiones azotadas por la guerra requiere de la intervención internacional en materia financiera, militar y de asistencia, en tanto que ésta supera las capacidades internas para hacer frente a los conflictos internos.

Por otra parte, los ascensos graduales de la violencia generalizada, solicitan de un método de intervención menos radical, en donde el gobierno puede mitigar, e incluso revertir la tendencia por sus propios medios, mediante acciones estratégicas de asignación de recursos financieros y el desarrollo de políticas públicas y normatividad adecuada.

El conflicto social en estas naciones no sólo tiene efectos visibles en la violencia y la seguridad de la población, sino que también tiene afectaciones económicas profundas, donde se desencadena el desaprovechamiento de infraestructura económica, es decir, las inversiones previas al estado de violencia quedan imposibilitadas de ser aprovechadas para sus fines económicos originales, lo que se expresa en regiones abandonadas o dañadas.

El alcance de las pérdidas es mayor al visible, traduciéndose en un obstáculo para la reproducción económica y social en esos espacios en el largo plazo. Por lo cual, resulta una obligación de los estados nacionales por generar esfuerzos en redefinir su política pública en materia de Desplazamiento Forzado Interno y Refugiados así como el ejercicio del gasto público en actividades que mitiguen el progreso de este fenómeno dentro de sus fronteras nacionales.

3. El DFI por violencia en México: de la colonia a la globalización

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

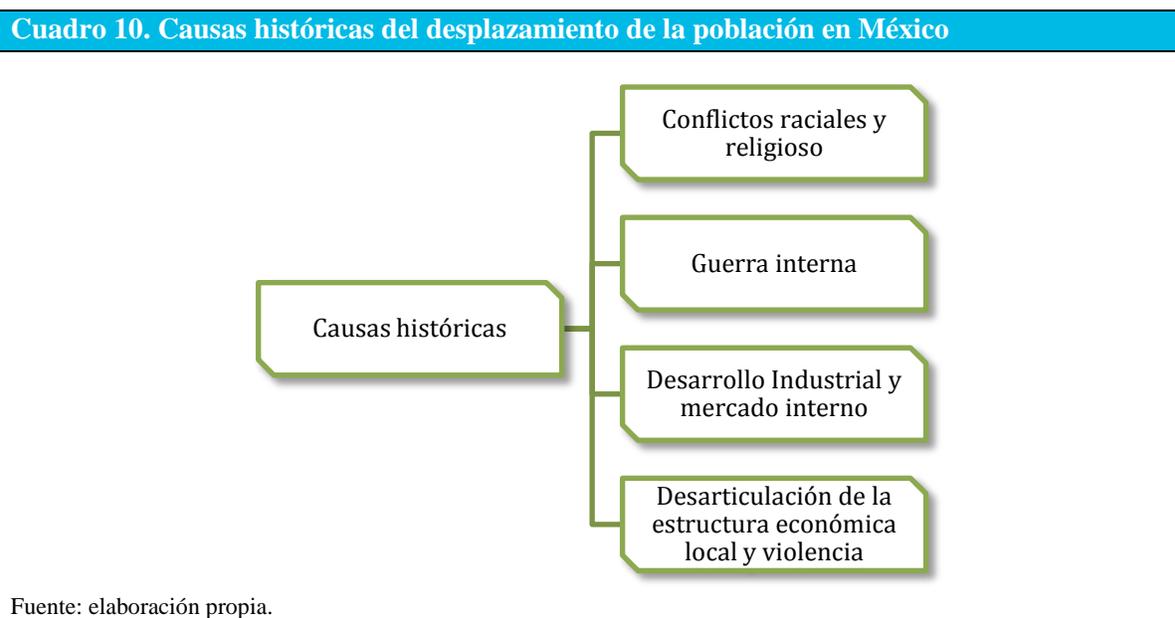
Durante la colonia, la causa principal del desplazamiento radicaba en el conflicto racial y religioso, el cual segregó poblaciones indígenas a regiones lejanas del desarrollo de las ciudades españolas.

Durante la Revolución Mexicana, los desplazamientos se vieron marcados por la guerra interna y la violencia entre grupos armados, desencadenado por la necesidad de la construcción de un Estado Nacional, en el marco de una distribución desigual de la tierra y una administración centrada en la inversión extranjera, características del periodo porfirista (1876-1911).

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

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

El cuadro 10, presenta una aproximación a la síntesis de las causas fundamentales, por las que se han observado desplazamientos importantes de la población en México. A continuación, se presenta una explicación más detallada acerca de las particularidades en las que se ha presentado cada una de éstas.



3.1. La colonia y los conflictos raciales y religiosos

Durante la colonia las instituciones y mandatos decretados como marco normativo, contaban con matices de represión y por tanto de injusticia hacía las poblaciones indígenas, situación que se veía afianzada con el despojo de tierras y recursos en favor de la conformación del virreinato.

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

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

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

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

El arraigo cultural y religioso que los indios sostenían con las tierras que decidían poblar era conocido por los conquistadores de la época, situación que terminaría por ser uno de los obstáculos que enfrentaría el gobierno colonial, ante la intención de explotar las tierras fértiles en las que estas sociedades se asentaban, pues destacan las actividades mineras y agrícolas que ahí tenían lugar.

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

3.2. Revolución Mexicana y guerra interna

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

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

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

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

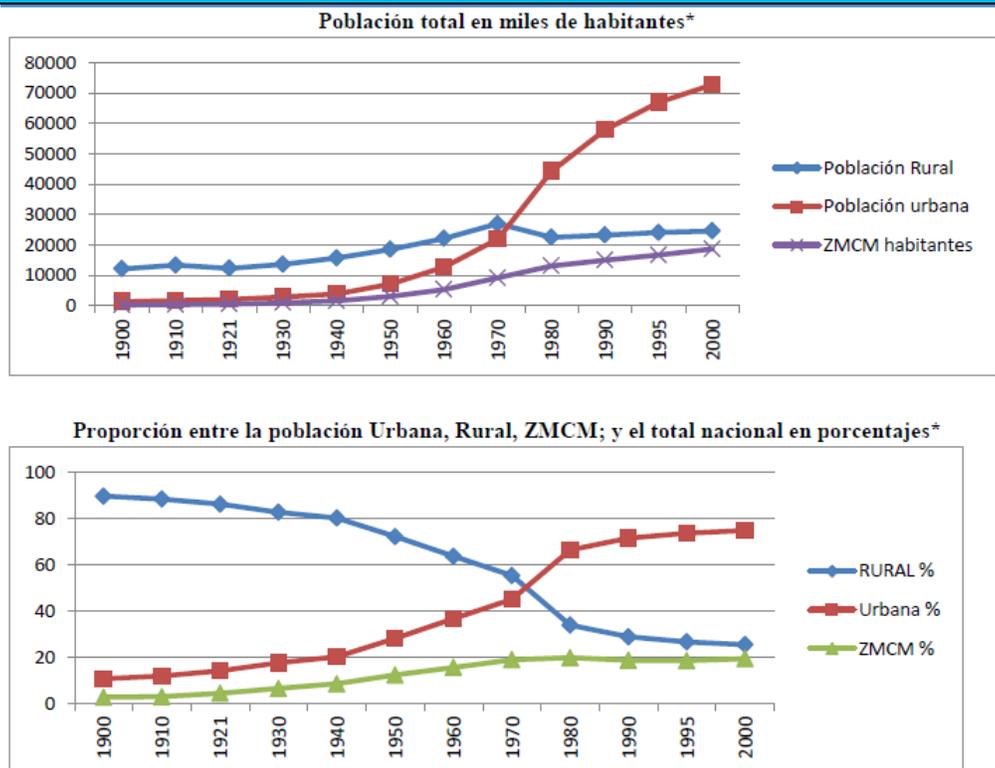
La Revolución contra el mandato de Porfirio Díaz y su rígido sistema de precarización social a cambio de prosperidad económica, resultaría en un descontento generalizado en el país, dividido por líderes emblemáticos. La disputa por el territorio del conflicto revolucionario de 1910 contó con la presencia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

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

3.3. Desarrollo Industrial, mercado interno y desplazamiento campo-ciudad

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

Cuadro 11. Dinámica urbano-rural



Fuente: Rivas (2014) basado en datos de Unikel (1976: 27) de 1900 a 1970, Bazant (2001: 30) de 1970-2000

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

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

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

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

3.4. Desarticulación de la estructura económica y globalización

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

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

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

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

“...en la ciudad de México [por las políticas neoliberales implementadas] se materializó la articulación de instituciones públicas y privadas locales con grupos financieros del país y del exterior a través de la “Reforma de Estado” y la “Reforma urbana”, haciendo de la ciudad un espacio atractivo para el capital global. Se aceleró la especialización de la ciudad en servicios productivos, circulando libremente los capitales hacia el sector financiero e inmobiliario, lo cual repercutió en la progresiva polarización social y en la privatización de espacios centrales a través de procesos asociados a la gentrificación con el desplazamiento de las clases más bajas.” (Olivera P. 2014:151)

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

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

Ciudad Juárez, es uno de los casos emblemáticos de la frontera norte que durante este proceso, vivieron un gran cambio a causa de los desplazamientos que se concentraba a este punto, pues “la migración interna se debió a las disparidades en el desarrollo regional, lo cual condujo a una urbanización de la región norte. Siguiendo este patrón migratorio y siendo Ciudad Juárez uno de los centros con mayor concentración de maquiladoras (y de oportunidades de empleo), no es de sorprender sus altos índices de atracción migratoria” (Aldana P., 2008: p. 106).

Ésta situación se reprodujo a lo largo del territorio construido por la industria maquiladora en la frontera norte, que cuenta con límites geopolíticos determinados por los dos polos extremos de la línea fronteriza desde Tijuana en Baja California, hasta Matamoros en Tamaulipas.

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

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

Las presiones en las condiciones económicas se debieron a la conversión del país en una plataforma exportadora, que se concentraba en producir manufacturas cuya ventaja se encontraba en la competitividad a partir de los bajos costos salariales, abundantes recursos naturales y materias primas baratas.

Dichas determinaciones, colocaron a México durante los ochenta en una situación grave, caracterizada por efectos negativos sobre la balanza de pagos, la tasa de inversión productiva, los empleos y los salarios, lo que se convertiría en una profunda crisis. Otro efecto fue “la aparición de mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y una mayor concentración de la riqueza, con el concomitante incremento de los niveles de pobreza de los sectores mayoritarios de la población” (Solís González J. 2013:11).

El deterioro en las condiciones económicas de la población, dadas las políticas de liberalización del mercado implementadas, como lo indica en su estudio García-Bedoy, H. (1992), al igual que las reiteradas crisis a finales del siglo pasado en el país, se vieron acompañadas de un severo desgaste de la figura del Estado en el país, posicionando al territorio solo como un “vector de la reproducción del capital de los países centrales”, logrado a través de una economía que restringió su capacidad productiva a un “régimen de acumulación secundario-exportador bajo la hegemonía del capital transnacional estadounidense” (Solís González J. 2013:16).

Como lo señala Solís González J. (2013) en su trabajo “Neoliberalismo y crimen organizado en México: “El surgimiento del Estado narco”, las consecuencias que estos

factores generaron en forma de tendencias migratorias hacia Estados Unidos y fortalecimiento de la violencia generalizada en muchas zonas del país, como válvulas de escape para una economía sin perspectivas a futuro, fundamentó el surgimiento de nuevas formas de organizaciones delictivas al interior, estas acciones concluyeron en que:

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

En el marco de estas consideraciones, se gestan los elementos que propician uno de los actos más extremos de la población frente a la violencia generalizada, es decir, el desplazamiento forzado interno que en esta etapa tuvo lugar como consecuencia de la desarticulación de la estructura económica local y eventual inserción del país al contexto de la globalización, se explica fundamentalmente por el deterioro económico (empleo y salarios).

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

Es necesario argumentar, que ambos fenómenos cuentan con características diferentes; por un lado, la migración laboral es una decisión voluntaria ante presiones económicas en búsqueda de mejores condiciones de vida, mientras que el Desplazamiento Forzado Interno es una condición repentina y obligada. No obstante, el factor común es la destrucción de la estructura económica local acentuada en la caída de las condiciones laborales y el incremento de la inseguridad.

En el siguiente capítulo se profundiza un estudio enfocado en el fenómeno del Desplazamiento Forzado Interno, en donde la inseguridad cobra un papel de mayor relevancia.

III. Causas y consecuencias del DFI en México (2009-2015)

A fin de analizar las causas y consecuencias del Desplazamiento Forzado Interno en México, por medio de las estadísticas disponibles durante el periodo 2009-2015, a continuación se presenta el análisis del fenómeno a nivel nacional, el capítulo se divide en cuatro partes principales:

1. El análisis del Desplazamiento Forzado Interno y su tendencia entre 2009 y 2015; precisando su comportamiento a nivel regional, así como los casos emblemáticos.
2. Una descripción del estado actual de la inseguridad en México y su tendencia durante el mismo periodo, basado en las regiones que presentan Desplazamiento Forzado Interno.
3. El análisis del comportamiento del gasto en seguridad pública y la lucha contra la inseguridad en México durante los últimos años.
4. Por último, se realiza un ejercicio que procura demostrar que en el largo plazo, la estructura del gasto público en seguridad, contrapuesta al problema del crecimiento de la inseguridad y el Desplazamiento Forzado Interno en México, resulta insostenible en el contexto de restricción presupuestal actual.

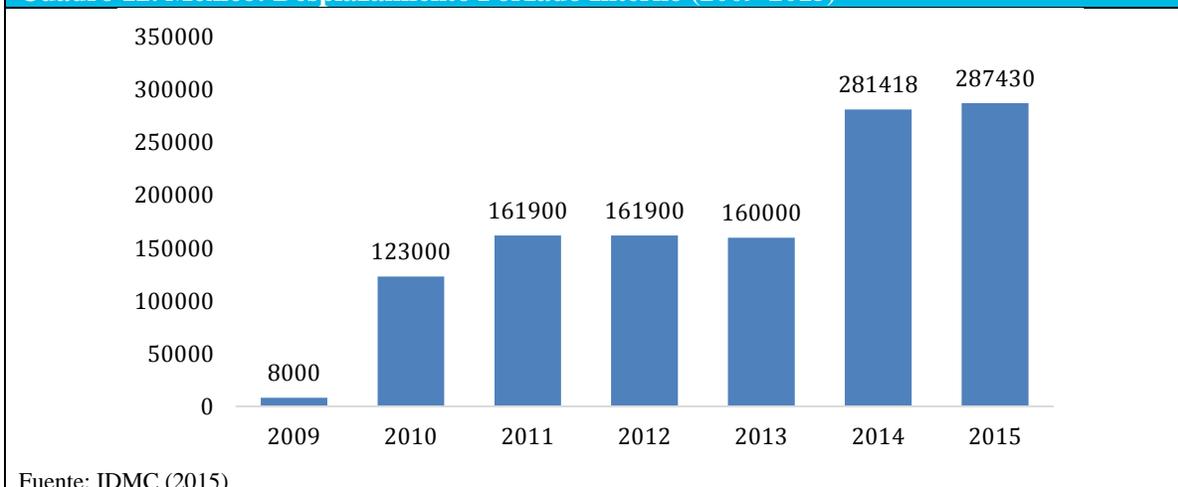
1. Tendencia del DFI en México (2009-2015)

Para hablar de Desplazamiento Forzado Interno en México de 2009 a 2015, es necesario precisar que existe un conjunto de metodologías que intentan cuantificar y describir su comportamiento, éstas procuran integrar variables cualitativas y cuantitativas para proyectar sus cifras; no obstante, el fenómeno es complejo y no ha logrado ser explicado en su totalidad, dando como resultado una multitud de cálculos y enfoques surgidos desde distintos países, sin que haya sido determinada una metodología de aplicación universal.

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

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

Cuadro 12. México: Desplazamiento Forzado Interno (2009-2015)



El IDMC (2015) presenta la cifra total de los Desplazados Forzados Internos (véase cuadro 12), donde se observa el crecimiento acelerado de la población que se encuentra en esta situación. Tan sólo de 2009 a 2010 la cifra aumentó en más de 15 veces, esto es de 8,000 casos reportados en 2009, y para el año siguiente la cifra ya alcanzaba los 123, 000.

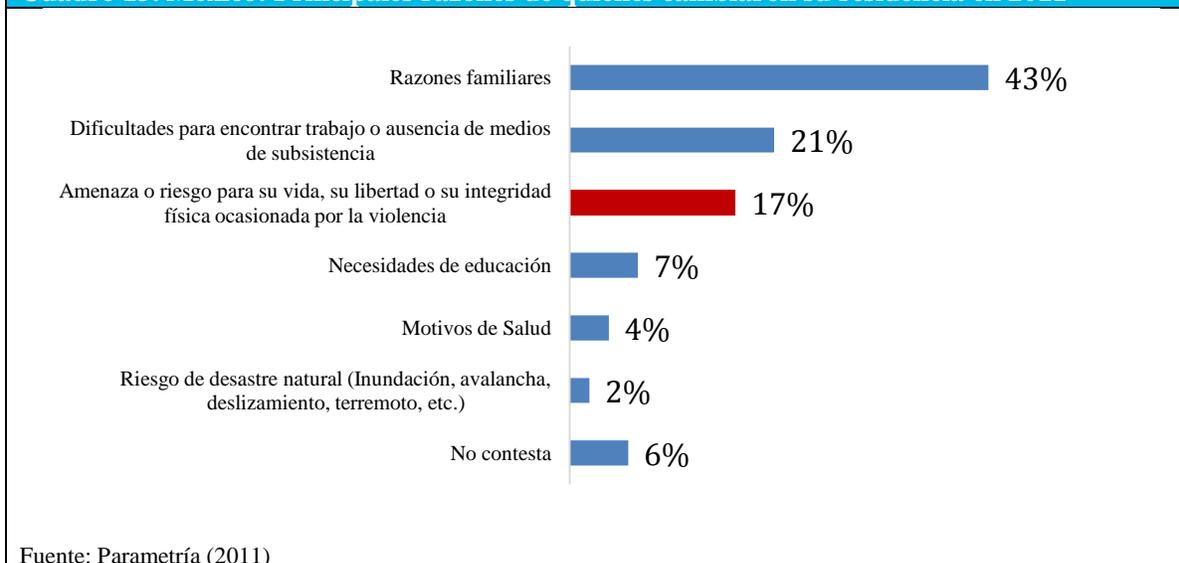
Para 2011, se reporta un nuevo incremento de aproximadamente el 30% con respecto al año anterior, sin embargo, durante 2012 y 2013 dicha cifra presentó ligeros descensos poco significativos. De 2013 a 2014 los números prácticamente se duplican creciendo por encima de los 280,000 afectados en 2014 y 2015.

Testimonios recabados por la CNDH (2016), indican que las personas desplazadas, que han vivido algún proceso similar, conocen a alguien que ha actuado en esta forma o incluso autoridades municipales, temen hacer público este fenómeno a través de sus acciones legales, por lo que el índice de denuncia permanece bajo resaltando delitos como extorsión, secuestro, secuestro exprés y amenazas, entre otros; de tal forma que el monitoreo puede ser una aproximación que encuentra su mayor obstáculo a partir del temor que en estas regiones impera (CNDH, 2016:66).

Esto quiere decir, que las cifras oficiales son menores a las que tendría el fenómeno de ser denunciado, pues la IDMC (2016) en su Informe Global sobre Desplazamiento Interno, GRID 2016, indica que alrededor del 2% de la población total del país fue obligada a abandonar sus lugares de origen entre 2006 y 2011 a causa de la amenaza o riesgo de violencia, que equivale a hablar de 1.7 millones de personas, es decir, un promedio de 330,000 al año. (IDMC, 2016:46)

En 2011, la empresa encuestadora Parametría (Investigación Estratégica Análisis de Opinión y Mercado) (2011) en su artículo “México y sus desplazados”, señaló la existencia de 1, 648, 387 víctimas de desplazamiento interno forzado.

Cuadro 13. México: Principales razones de quienes cambiaron su residencia en 2011



Como se observa en el cuadro 13, el mismo estudio que difunde en 2011, en una encuesta realizada respecto a desplazamientos, presenta las razones por las que la población cambiaba su lugar de residencia, en donde destaca como tercera causa hechos relacionados a la violencia o temor por la propia integridad con el 17%.

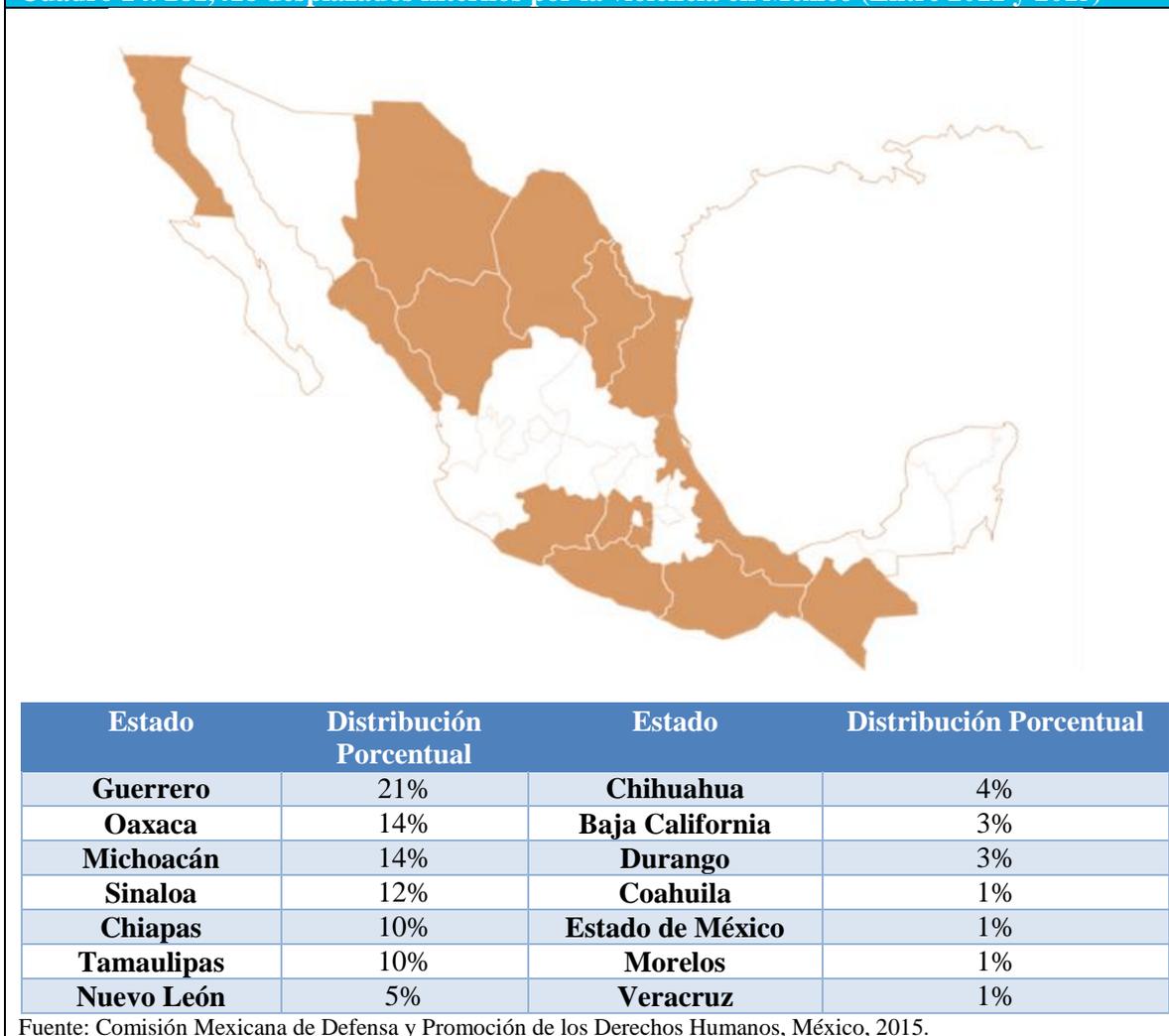
Un año antes, en 2010, investigadores de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez estimaron que 220,000 personas habían abandonado Ciudad Juárez y sus alrededores desde 2007 como resultado de la violencia, de los cuales la mitad se habría quedado en el país como desplazados internos y el resto como migrantes hacia Estados Unidos.

En este mismo informe, se menciona que México, El Salvador, Guatemala y Honduras conforman la región con el mayor nivel de violencia en el continente ligado al narcotráfico, concentrando al menos un millón de desplazados internos para finales de 2015, superando la cifra de 848,000 del año anterior, concentrando en mayor proporción a personas que fueron expulsadas de ciudades con las tasas más altas de homicidios en el mundo, a niveles comparables con zonas de guerra.

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

Dentro de los testimonios recabados por la CNDH (2016), la inseguridad es un factor que afecta, tanto a la población en general, como a los establecimientos comerciales, la clase empresarial y a los profesionistas, en tanto que todos son blanco del crimen organizado, sin embargo, el impacto en la economía local no es el mismo.

Cuadro 14. 281,418 desplazados internos por la violencia en México (Entre 2011 y 2015)



Desde un enfoque estrictamente económico y como se verá más claramente en el caso de los municipios de Morelos, el desplazamiento de la población en general afecta el nivel de demanda local en términos de consumo, siendo esta situación un elemento que gradualmente restringe al mercado. Por su parte, el desplazamiento de la clase empresarial y de sus proyectos de inversión, ocasiona un impacto en el nivel de oferta de bienes y servicios, y con ello una reducción en los empleos y fuentes de ingreso que se generan en la región (INSyDE, 2014).

Según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2014), al menos 12 estados de la República sufren de expulsiones masivas de pobladores vinculado a los patrones que sigue la inseguridad en el país, donde sobre salen los estados de Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Baja California, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Durango, Michoacán, Guerrero y Veracruz.

El cuadro 14, presenta la distribución de los estados que reportan Desplazamiento Forzado Interno en el país, resaltando el caso de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con el 45% de los

casos, mientras que al norte entre Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Chihuahua y Durango, acumulan 34%.

Los municipios de expulsión, según lo divulgado por la IDMC (2013), se encuentran en Ciudad Juárez, Culiacán, Tijuana y Acapulco, con los mayores niveles de violencia, que juntos cuentan con el 29% del total de homicidios; mientras que los municipios de mayor recepción son (de Tijuana, Chihuahua y Ciudad Juárez) Matamoros en Tamaulipas, Tepic (Nayarit), y Álvaro Obregón (Ciudad de México), respectivamente.

Del número total aquí presentado, 89,859 personas corresponden a 141 casos de desplazamiento masivos en 14 de los 32 estados del país, de los cuales 23 de estos desplazamientos en masa tuvieron lugar entre 2014 y 2015, con un saldo de 9,086 personas desplazadas. De ésta información, se dice que existe una relación positiva entre la tasa de homicidios y el número de personas que abandonan la entidad, por lo que en casos como Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa, con más casos de violencia documentados por la prensa nacional, encabezan la lista de las regiones con DFI. Sin embargo, existen estados con los que no se cuenta información a nivel periodístico, pero que presentan niveles de desplazamiento, como lo es Coahuila y Veracruz.

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

Según lo reportado por el IDMC (2011), los patrones del desplazamiento encuentran una distribución territorial en función de los enfrentamientos violentos entre redes delictivas, que generan un estado de inseguridad permanente. La disputa del crimen organizado por zonas estratégicas para mantener el control de entidades como el caso de Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, impulsa gran parte del desplazamiento masivo.

Uno de los casos más alarmante ocurrió en noviembre de 2010, pues un grupo delictivo anunció a los habitantes de Ciudad Mier, localidad ubicada en Tamaulipas frontera con Estados Unidos, que de permanecer en sus hogares serían asesinados, lugar que de inmediato se convirtió en un “pueblo fantasma” (IDMC, 2011).

Cuadro 15. Comunidades expulsoras de víctimas de desplazamiento forzado a causa de la violencia, 2015

Entidad	Municipio	Comunidades
Chiapas	Las Margaritas	Gabriel Leyva Velázquez
	Oxchuc	Oxchuc
Guerrero	Heliodoro Castillo	Tetela del Río, El Rodeo, Huerta Vieja, Tlacotepec
	Chilapa de Álvarez	Acatlán
	Leonardo Bravo	Filo de Caballo
	San Miguel Totolapan	Pericotepec, Comunidad Las Mesas II, Las shascuitas
	Chilpancingo	Chilpancingo
	Pungarabato	Altamirano
Jalisco	Tuxpan de Bolaños	Tuxpan de Bolaños
Sinaloa	Culiacán	Ranchería La Noria
	Escuinapa	Ojo de Agua Las Palmillas
	Mazatlán	Tecomate de la Noria, Tiro
	Sinaloa de Leyva	Comunidad La mesa, El Zapote
	Choix	El Oro, Tararán, Madriles, Puerto La Judía, Real Blanco, Las Laureles
	Mocorito	Corral Quemado
	Badiraguato	La Ladrillera
	Ahome	Zaragoza
	Concordia	Cieneguilla, Platanar de los Oliveros
	Angostura	El Llano
Tamaulipas	Ciudad Mier	Ciudad Mier
	Nuevo Laredo	Nuevo Laredo
Michoacán	Aguila	San Miguel de Aguila
	Aguililla	Aguililla
	Múgica	Nueva Italia de Ruiz
	Apatzingán	Apatzingán
	Tepalcatepec	Tepalcatepec
	Coahuayutla de J. Ma. Izazaga	Coahuayutla de Guerrero
Durango	Mezquital	Tierra Colorada
	Pueblo Nuevo	Las Guacamayas
	Tamazula	El verano, El limón
Veracruz	Cosamaloapan	Cosamaloapan
Oaxaca	Juxtlahuaca	San Juan Copala
Chihuahua	Ahumada	Miguel Ahumada (cabecera municipal de Ahumada)
	Praxedis de Guerrero	Praxedis de Guerrero, El Porvenir
	Guadalupe	Guadalupe
	Ascensión	Palomas, Josefa Ortíz de Domínguez, 6 de enero

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

El cuadro 15, muestra la distribución de las comunidades por entidad federativa que han reportado condiciones que propician la expulsión de cientos de personas en forma de Desplazamiento Forzado Interno. Se identifican casos emblemáticos por estado, en función

de los actos violentos o estado permanente de inseguridad; sin embargo, el fenómeno puede expandirse con municipios cercanos o periféricos como efectos colaterales.

Cuadro 16. Entidades federativas y comunidades receptoras de víctimas de Desplazamiento Forzado a causa de la violencia, 2015

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

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

El cuadro anterior, reporta la lista de municipios que encabezan las zonas receptoras o los destinos de los afectados. Se puede observar que existen destinos con alto nivel de desarrollo, tanto como municipios en los que aún existe riesgo por inseguridad. El fenómeno muestra que el DFI, si bien es un fenómeno nacional, se experimenta de manera diferente cuando se analiza la condición social y el destino del desplazamiento.

La población localizada en los deciles con menores niveles de ingreso y calificada con mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica, experimentan dificultades en la movilidad interna, lo que implica que su relocalización se vea influenciada en gran manera por la necesidad de mantener los apoyos de gobierno con los que cuentan en sus lugares de origen; mientras que conforme se eleva su nivel socioeconómico adquieren la posibilidad de trasladarse a zonas más exclusivas y con menores niveles de inseguridad.

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

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

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

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP), generó en 2016 un cuadro comparativo que muestra que las diferentes organizaciones e instituciones que han realizado esfuerzos por el cálculo, cuentan con variaciones y discrepancias considerables, pues mientras que algunas cifras son bajas, otras presentan un estado de emergencia (véase cuadro 17).

Cuadro 17. Variaciones y discrepancias en el número de personas desplazadas forzadamente en México 2003-2015

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

Nota: valores acumulados. Fuente: CESOP (2016) basado en CNDH (2016)

Aceptando la discrepancia numérica que el CESOP ha mostrado, se puede observar que las tendencias en el crecimiento en todas las metodologías van a la alza a través del tiempo. Sin

importar el número, la inexistencia de datos que otorguen mayor información respecto a la dimensión y características del desplazamiento interno en México, no aparta al Estado de su responsabilidad por abordar esta problemática, construyendo planes estratégicos para la atención y contención del fenómeno según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

1.1. El DFI visto desde lo estatal y municipal

En los últimos años, el país ha sido víctima del fenómeno del Desplazamiento Forzado Interno por inseguridad, sin embargo, la categoría conceptual a nivel normativo no se reconoce formalmente aún dentro del país y sus instituciones. A continuación, se hace referencia de los casos emblemáticos que forman parte del contexto actual de la violencia en México y el DFI.

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

Las imágenes que de estos sucesos causan gran impacto a nivel social, los retratos de viviendas y comercios abandonados, provocan una sensación de desolación. Las investigaciones periodísticas y evidencias reportadas en los medios de comunicación, relatan casos emblemáticos de este problema.

El municipio de Badiraguato, en el estado de Sinaloa, ha sido testigo del desplazamiento forzado de aproximadamente 200 familias, lo que ha ocasionado que comunidades como La Tuna, La Palma y Arroyo Seco queden prácticamente abandonadas, lugares en los que se observa únicamente la presencia de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y Marina Armada de México (Imagen, 2016).

Al sur del territorio nacional, en el estado de Guerrero, se encuentra el caso de San Luis de la Loma, un pueblo conocido por dedicarse a la producción de mango, leche y ganado. Según los reportes presentados por la BBC (2013), el lugar es propicio para la siembra de amapola, por lo que la disputa de esta zona es un logro para las organizaciones delictivas. En el caserío de La Palapa cerca de San Luis de la Loma, se encuentra un grupo de 15 casas totalmente deshabitadas en donde alguna vez poblaron 50 personas, las cuales fueron desplazadas.

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

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

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

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

Las principales zonas que se caracterizan por contar con estas particularidades son: el Triángulo Dorado (Sinaloa, Durango y Chihuahua), Tierra Caliente (Michoacán y Guerrero) y en el noreste (Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila) y el Golfo (Veracruz). (Díaz Leal L. & Pérez Vázquez B., 2016).

El nivel de abandono de hogares, las tasas de viviendas deshabitadas por entidad federativa resulta la relación más directa para evaluar la magnitud del Desplazamiento Forzado Interno a nivel estatal y municipal. El cuadro 18 muestra los estados con mayor porcentaje de viviendas deshabitadas en el país, en orden descendente, hasta llegar a los estados con tasas negativas, o aumentos en términos de repoblación local.

Se observa que Quintana Roo y Baja California, presentan un aumento en la deshabitación de más de 4 puntos porcentuales, le siguen Nuevo León y Chihuahua con variaciones superiores 2 puntos porcentuales entre 2005 y 2010, Tamaulipas con un incremento superior 1.9 puntos en su porcentaje de viviendas de deshabitación.

Los estados con una disminución porcentual importante en su nivel de deshabitación de viviendas son Colima y Zacatecas con un crecimiento en su de ocupación que alcanza 4 puntos porcentuales, seguidos de Campeche y Michoacán, quienes han observado incrementos mayores a los 2 puntos porcentuales en ese mismo periodo (véase cuadro 18).

Cuadro 18. Porcentaje de viviendas deshabitadas por entidad federativa (2005-2010).

Entidades federativas	% viviendas deshabitadas (2005)	% viviendas deshabitadas (2010)	Variación de puntos porcentuales (2005-2010)
Quintana Roo	12.26	16.43	4.17
Baja California	14.09	18.78	4.69
Nuevo León	12.75	15.28	2.53
Chihuahua	16.38	18.65	2.27
Tamaulipas	16.22	18.12	1.9
Estado de México	10.79	11.97	1.18
Hidalgo	16.14	17.06	0.92
Puebla	13.76	13.81	0.05
Coahuila	14.56	14.55	-0.01
Nacional	14.04	14.04	0
Tabasco	10.58	10.52	-0.06
Yucatán	12.30	12.23	-0.07
Aguascalientes	15.90	15.73	-0.17
Veracruz	12.21	11.88	-0.33
Jalisco	15.96	15.47	-0.49
Durango	18.60	17.75	-0.85
Distrito Federal	8.07	7.70	-0.37
Guerrero	17.34	16.36	-0.98
Sonora	16.46	15.48	-0.98
Querétaro	15.62	14.55	-1.07
San Luis Potosí	14.97	13.93	-1.04
Tlaxcala	13.81	12.81	-1
Morelos	16.57	15.29	-1.28
Baja California Sur	16.27	14.93	-1.34
Nayarit	17.93	16.43	-1.5
Oaxaca	15.00	13.66	-1.34
Chiapas	11.09	9.96	-1.13
Guanajuato	16.94	15.16	-1.78
Sinaloa	17.19	15.24	-1.95
Michoacán	19.11	16.88	-2.23
Campeche	11.91	9.80	-2.11
Zacatecas	22.11	18.20	-3.91
Colima	18.47	14.38	-4.09

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

Los estados que presentan un mayor DFI, no necesariamente reportan mayor abandono de hogares a un nivel agregado. Cuando el desplazamiento de la población no trasciende las fronteras de los estados de la República, parecería que no existe una variación alta en el incremento de viviendas deshabitadas. Puede que el estado mantenga su nivel de viviendas habitadas, e incluso que parezca una situación de equilibrio. No obstante la localización de las familias puede variar a través del tiempo al interior de las delimitaciones estatales y que éstas se relocalicen en municipios diferentes al de su lugar de origen.

El análisis del DFI a partir de su aproximación desde la evolución de la deshabitación; es más claro cuando se llega al análisis del nivel municipal. El proceso de relocalización a nivel local se expone en el cuadro 19, donde se presenta a los municipios con mayor crecimiento de viviendas deshabitadas entre 2005 y 2010.

Cuadro 19. Municipios con mayor crecimiento de viviendas deshabitadas (2005, 2010)			
Municipios con mayores tasas de viviendas deshabitadas (2005-2010)	% viviendas deshabitadas (2005)	% viviendas deshabitadas (2010)	Variación de puntos porcentuales (2005-2010)
Tijuana	12.17	20.15	7.98
Pesquería	14.83	44.10	29.27
General Treviño	13.70	36.51	22.81
Ciénega de Flores	14.93	36.44	21.51
Dr. Coss	13.69	19.92	6.23
General Terán	10.71	15.26	4.55
El Carmen	20.67	29.30	8.63
Hualahuises	11.39	16.04	4.65
Mina	15.32	21.47	6.14
Cadereyta de Jiménez	14.93	20.11	5.18
Los Ramones	16.97	20.08	3.12
Lampazos	21.12	23.05	1.94
Sabinas Hidalgo	16.36	17.69	1.33
Práxedes Guerrero	23.61	60.59	36.98
Guadalupe	21.00	42.69	21.69
Aquiles Serdán	33.69	53.24	19.56
Santa Isabel	24.61	35.84	11.22
Gran Morelos	29.31	40.42	11.10
Juárez	16.73	22.73	6.00
Madera	16.72	20.28	3.57
Chisihuirachi	20.06	22.10	2.04
Casas Grandes	18.17	19.79	1.62
Camargo	23.27	37.27	14.00
Río Bravo	18.25	23.09	4.84
Reynosa	18.20	22.58	4.38
Mier	22.74	26.87	4.13
Matamoros	17.82	20.21	2.38
Altamira	23.79	26.06	2.27
Nuevo Laredo	19.06	20.01	0.95
San Fernando	18.39	18.70	0.31

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

La manera adecuada para calcular la deshabitación (crecimiento de las viviendas deshabitadas) municipal y estatal es a través del método relativo, donde se calcula el progreso relativo del total de viviendas deshabitadas, sobre el total de viviendas existentes en el estado o en los municipios.

En muchos de los municipios del país, la variación en el porcentaje de viviendas deshabitadas ha sido especialmente alta, superior a la observada a nivel estatal. Entre 2005 a 2010, por ejemplo, en los municipios de General Treviño y Pesquería, situados en Nuevo León han presentado una variación en el porcentaje de deshabitación que supera los 22 puntos en tan solo 5 años, lo que excede por casi 20 puntos el valor observado a nivel estatal

El cuadro 19 presenta 30 de los municipios con mayores porcentajes de deshabitación (mayor crecimiento de las viviendas deshabitadas frente a las viviendas totales construidas) donde se observa que las delimitaciones municipales exceden por mucho la variación en el nivel de deshabitación de sus respectivos estados.

Cuadro 20. Población desplazada estimada en municipios de la frontera norte (2005-2010)

Municipios	Población desplazada estimada (2005-2010)	Municipios	Población desplazada estimada (2005-2010)
Tijuana	161,181	Guadalupe	2,602
Pesquería	14,472	Aquiles Serdán	4,446
General Treviño	679	Santa Isabel	904
Ciénegas de Flores	10,345	Gran Morelos	683
General Bravo	731	Juárez	107,921
General Escobedo	23,173	Madera	1,461
Dr. Coss	255	Cuicahuitiachi	165
General Terán	913	Casas Grandes	237
El Carmen	2,342	Camargo	3,653
Hualahuises	463	Río Bravo	8,106
Mina	559	Reynosa	36,524
Cadereyta de Jiménez	6,468	Mier	385
Los Ramones	378	Matamoros	15,337
Lampazos	172	Altamira	6,896
Sabinas Hidalgo	664	Nuevo Laredo	4,810
Práxedes Guerrero	4,734	San Fernando	244

La población desplazada estimada conforme a Durín (2013) se establece sobre la hipótesis del incremento de la tasa de deshabitación en el periodo se debe a la salida de pobladores, quienes dejaron sus viviendas sin habitar por razones de seguridad. Asimismo, supone que la tasa de deshabitación de las viviendas, de mantenerse sin cambio las condiciones de seguridad, es relativamente constante. De acuerdo con esta hipótesis, para estimar la población desplazada en un municipio, propone la fórmula siguiente:

Población desplazada estimada = [Viviendas deshabitadas 2010 – Viviendas que se esperaba estuvieran deshabitadas de no existir problemas de seguridad] x Ocupantes por hogares

En dónde las viviendas que se esperaba estuvieran deshabitadas de no existir problemas de seguridad se calculan multiplicando la tasa de desocupación prevaleciente en 2005 por el número de viviendas en 2010.

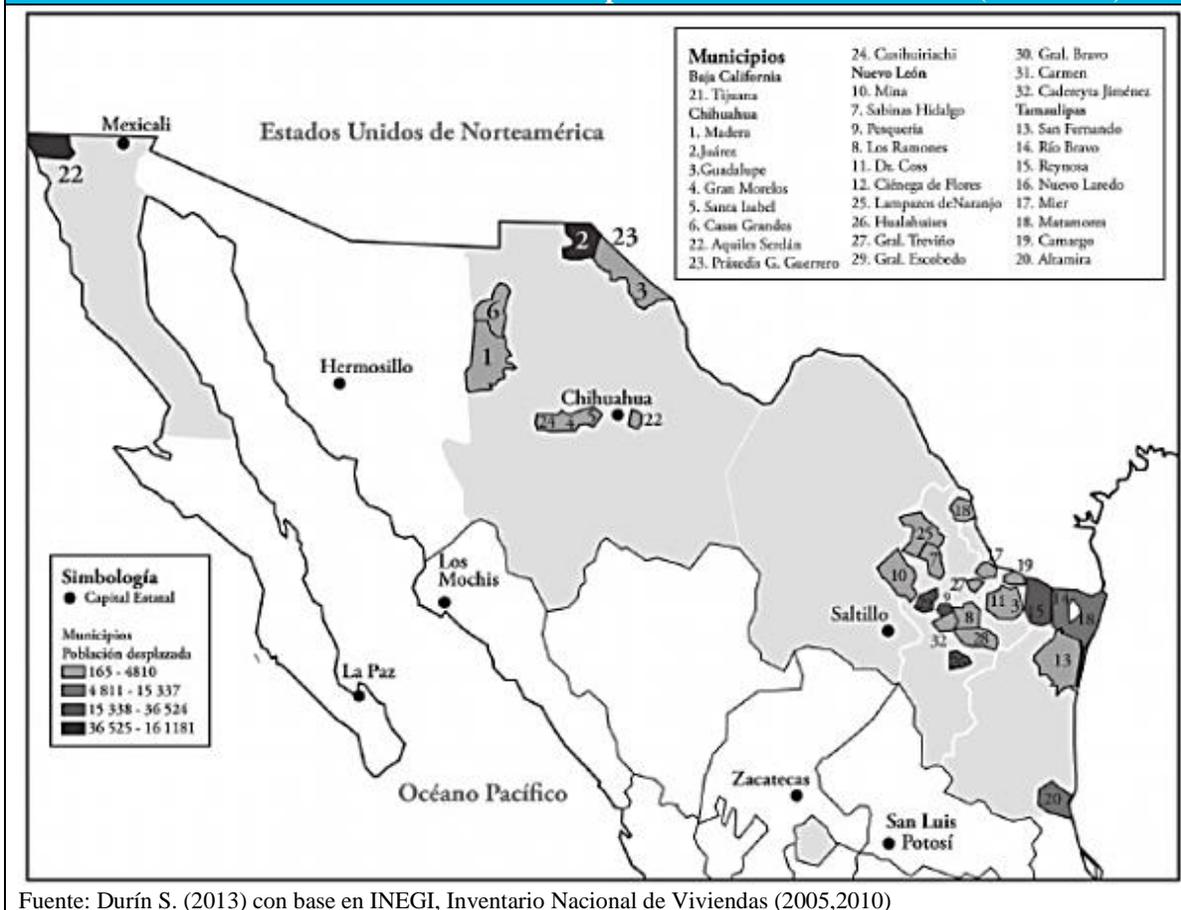
Ejemplo: Población desplazada estimada en Cd. Juárez = $[111\ 103 - (0.1673 * 488\ 862)] \times 3.68 = 107\ 921$ personas.

Fuente: Durín S. (2013) con base en INEGI, Inventario Nacional de Viviendas (2005, 2010). Véase el cuadro 1 en el anexo estadístico.

En su estudio “Los desplazados por la guerra contra el crimen organizado en México”, Durín S. (2013) ofrece una aproximación del volumen de desplazados en la zona norte del país, donde se ha observado durante los últimos años un crecimiento en el nivel de violencia e inseguridad. Tomando en consideración el fenómeno de la deshabitación deriva la magnitud del desplazamiento mediante la disminución de la población habitante en estos municipios.

Durín estima que alrededor de 420,000 personas fueron desplazadas en función del abandono de sus hogares y los altos índices delictivos reportados en los estados más conflictivos de la región norte del país entre 2005 y 2010. El cuadro 20 muestra la estimación calculada por este autor en los municipios más conflictivos del país.

Cuadro 21. Población estimada víctima del Desplazamiento Forzado Interno (2005-2010)



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

Durín S. (2013) presenta un análisis del fenómeno en la franja norte del país, en donde alcanza a establecer un ranking acerca de los municipios con mayor presencia de desplazamiento, donde sobresale la tendencia a la concentración del fenómeno en las principales ciudades de la zona, donde prolifera el despoblamiento y la violencia, como es el caso de Tijuana en Baja California, Ciudad Juárez en Chihuahua, y Reynosa y Matamoros en Tamaulipas.

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

Dicha situación se ve más reflejada en la ciudad de Cuernavaca pues según la Asociación de Comerciantes del lugar, en un punto llegaron a ocurrir hasta 30 robos al día, razón por la

que, aproximadamente, 20% de los comercios de la zona cerró sus puertas en 2013, y para 2014 ya se asumía el 40%, esto según la Cámara Nacional del Comercio y Servicios Turísticos (Canaco-Servytur) representó el cierre de 20 mil negocios dejando a aproximadamente 50 mil personas desempleadas (Crónica, 2014).

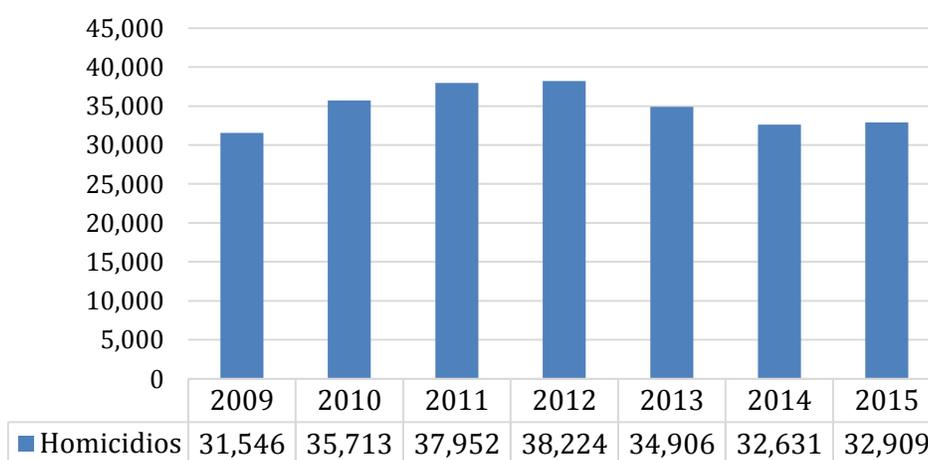
Esta situación se replica a lo largo del país, concentrándose en las ciudades de los estados catalogados como violentos, como Sinaloa, Guerrero, Michoacán, Morelos, etcétera. De acuerdo a la prensa local, por lo que si bien, el desplazamiento implica en sí mismo un obstáculo para el desarrollo local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

2. La inseguridad en México (2009-2015)

Como se ha mostrado en el apartado anterior el Desplazamiento Forzado Interno y la inseguridad en México se encuentran íntimamente relacionadas, por lo que resulta necesario exponer en el presente apartado el estado actual y la tendencia de la inseguridad, haciendo énfasis en el periodo 2009-2015.

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

Cuadro 22. Homicidios a nivel nacional (2009-2015)



Fuente: Secretariado Ejecutivo (2016)

De acuerdo al cuadro anterior, elaborado por el Secretariado Ejecutivo (2016) para 2012, se presentó la mayor cifra de homicidios cometidos, con aproximadamente 104 asesinatos

diarios en el país, aunque durante el periodo presentado, el rango no disminuyo por debajo de los 30,000.

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

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

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

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

El cuadro 23 muestra los resultados de este índice, calculado para 2015, considerando los homicidios cometidos por cada 100,000 habitantes, la presencia de violencia por el crimen, las armas registradas en poder de estas organizaciones, el número de sentenciados en prisión, el financiamiento en seguridad pública, los casos de extorsión, distribución de drogas y secuestros en la zona, finalizando con la eficiencia del sistema judicial.

De dicho índice se desprende que el estado más pacífico es Hidalgo con un valor de 1.60, mientras que Guerrero con un 3.66 es el menos pacífico. Dentro de los valores todavía se califica de pacíficos a Yucatán, Querétaro y Campeche, mientras que en un monto excesivo como entidad menos pacífica se encuentra Morelos, Sinaloa y Michoacán, lugares que como se ha señalado, presentan desplazamiento forzado y un estado permanente de peligro para los habitantes.

Cuadro 23. Índice de Paz México (2015)

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

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

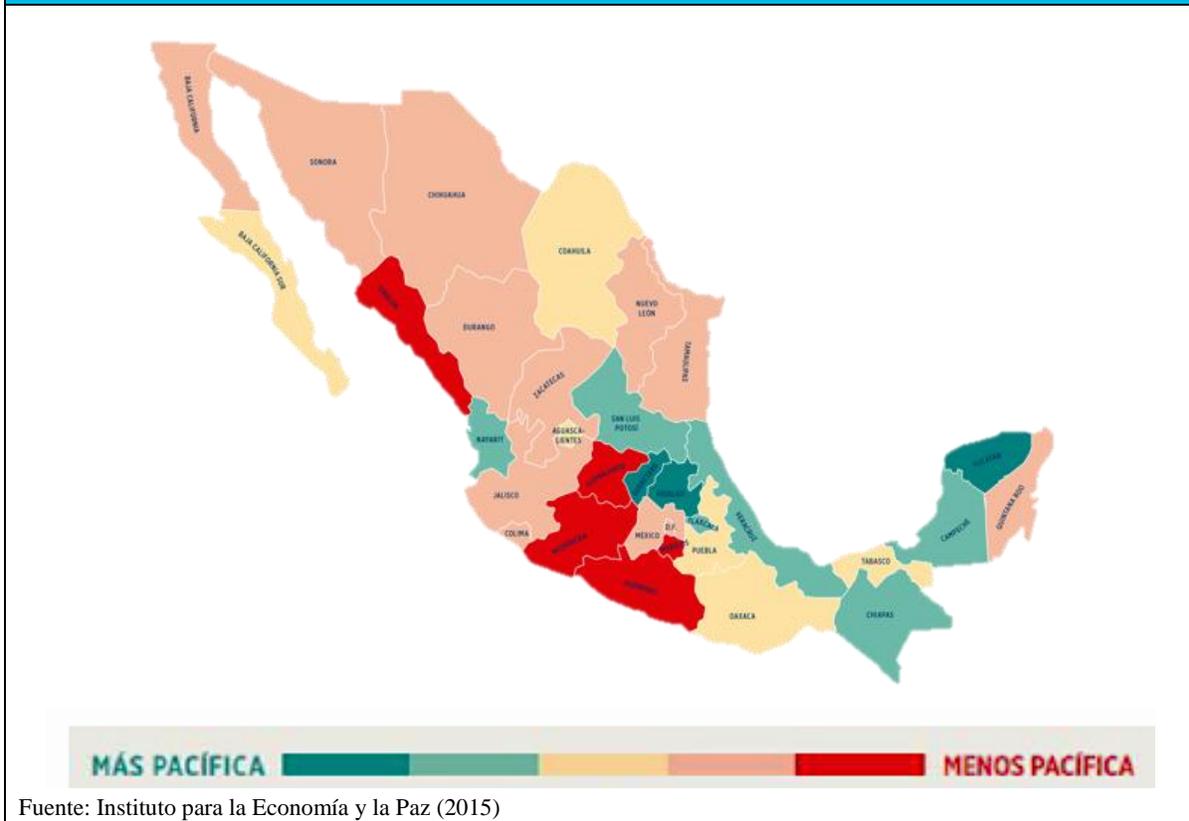
De los criterios tomados en cuenta para la medición presentada, el caso de Guerrero se caracteriza por su tasa de homicidios y la presencia del crimen organizado en el estado, pues los valores se encuentran muy por encima del dato agregado, mientras que los demás criterios se encuentran apegados al mínimo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

En Morelos, el problema se describe a partir del financiamiento de la policía en relación con la permanente presencia del crimen organizado y eventos violentos que en la entidad encuentran su escenario, pues los homicidios sobresalen de la media del país. Para Guanajuato y Michoacán, la situación es muy similar, en cuanto a las muertes reportadas por actos violentos entre la delincuencia organizada. (IEP, 2015)

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

Según recientes informes de la misma institución, se señala una profundización del estado de violencia en muchos estados, específicamente se encuentra Baja California, Baja California Sur, Morelos, Sinaloa y Guerrero, con estados críticos de violencia, resaltando el deterioro en los números para estas entidades hacia 2016 y el futuro.

Cuadro 24. Distribución territorial del Índice de Paz en México (2015)



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

Cuadro 25. Índice metropolitano de Paz México (2015)

Rango	Área Metropolitana	Puntaje	Tasa de homicidio (Por cada 100,000 habitantes)		Tasa de crímenes (Por cada 100,000 habitantes)		Población
			Puntaje	Rango	Puntaje	Rango	
1	Orizaba	1.141	1.8	4	1,067	1	583,502
2	Tulancingo	1.192	0.8	2	2,552	12	245,540
3	Campeche	1.205	2.9	7	1,328	2	265,449
4	Los Cabos	1.259	0.4	1	3,919	26	244,421
5	Pachuca	1.277	1.4	3	3,530	21	524,939
6	Tula	1.325	4.1	9	2,425	12	210,933
7	Minatitlán	1.329	4.4	10	2,314	9	213,602
8	Apizaco	1.344	5	15	2,148	6	208,395
9	Xalapa	1.369	5.2	17	2,425	11	601,933
10	Acayucan	1.399	7.2	26	1,494	4	115,807
11	Tlaxcala	1.423	6.8	22	2,151	7	303,601
12	Coatzacoalcos	1.424	6.9	23	2,079	5	355,897
13	Tehuacán	1.463	2.7	6	5,605	41	304,286
14	Córdoba	1.470	7.7	28	2,289	8	323,895
15	Mérida	1.482	2.6	5	5,992	44	997,255
16	Poza Rica	1.498	8.3	29	2,334	10	502,227
17	San Martín T.	1.514	3.5	8	5,949	43	173,749
18	Cd. Del Carmen	1.538	10.6	40	1,396	3	226,595
19	La Paz	1.543	4.8	13	5,499	39	258,138
20	Zamora-Jacona	1.546	8.8	32	2,747	14	256,336
21	Guaymas	1.571	8.6	30	3,281	17	208,491
22	Tuxtla Gutiérrez	1.573	7.1	25	4,373	32	656,924
23	Hermosillo	1.581	6.3	20	5,030	34	803,856
24	Tehuantepec-Salina Cruz	1.596	7.5	27	4,505	33	165,351
25	Tianguistenco	1.602	6.7	21	5,159	35	140,162
26	Ensenada	1.622	7	24	5,225	36	478,428
27	Toluca	1.643	4.6	12	7,252	48	1,856,279
28	Tepic	1.676	10.1	35	3,997	29	440,033
29	Reynosa-Río Bravo	1.694	10.9	43	3,709	23	745,214
30	Tampico	1.716	11.7	47	3,531	22	880,801
31	Veracruz	1.767	13.4	51	3,194	15	760,634
32	Tapachula	1.778	12.5	50	3,983	28	328,424
33	Rio verde-Cd. Fdez.	1.786	5	16	9,258	60	138,822
34	Villahermosa	1.789	4.9	14	9,428	63	774,220
35	Matamoros	1.827	14.7	55	3,250	16	501,364
36	Puebla-Tlaxcala	1.846	5.8	19	9,728	65	2,329,620
37	La Piedad	1.855	11.7	48	5,756	42	255,720
38	Valle de México	1.860	10.2	36	6,926	47	20,606,824

39	Durango	1.879	14.6	54	4,128	31	596,754
40	Uruapan	1.903	15.8	58	3,727	24	323,196
41	Saltillo	1.920	8.7	31	8,936	57	843,607
42	Ocotlán	1.948	11	45	7,738	51	144,892
43	Mexicali	1.957	10.2	38	8,462	53	960,134
44	Tijuana	1.977	14.9	57	5,523	40	1,691,411
45	Monclova-Frontera	1.983	10.7	41	8,572	54	325,208
46	Moroleón-Uriangato	2.003	10.2	37	9,230	59	111,373
47	Guadalajara	2.025	11	44	8,991	58	4,545,217
48	Guanajuato	2.027	5.7	18	12,720	72	175,981
49	León	2.031	10.6	39	9,400	62	1,649,548
50	San Fco. Del Rincón	2.041	10.7	42	9,480	64	186,902
51	San Luis Potosí	2.059	9.1	33	10,857	69	1,066,329
52	Zacatecas-Guadalupe	2.078	13.6	52	8,051	52	305,585
53	Monterrey	2.080	17.5	59	5,371	37	4,103,124
54	Irapuato	2.097	10	34	10,901	70	542,612
55	Salamanca	2.112	12	49	9,739	67	267,219
56	Colima-Vila de Álvarez	2.163	21.5	62	4,021	30	273,499
57	Puerto Vallarta	2.177	14.7	56	8,895	56	389,338
58	Piedras Negras	2.222	14.6	53	9,738	66	185,231
59	Manzanillo	2.262	24.2	64	3,752	25	165,436
60	Celaya	2.279	11.5	46	12,794	73	559,854
61	Morelia	2.290	21.1	61	6,326	46	828,002
62	Cd. Obregón	2.438	28	65	3,976	27	419,494
63	Oaxaca	2.610	18.2	60	13,538	74	559,854
64	Juárez	2.665	34.1	68	3,752	20	1,218,817
65	Cuautla	2.672	23.5	63	10,849	68	427,994
66	Aguascalientes	2.692	4.5	11	47,913	76	918,907
67	Los Mochis	2.787	34	67	5,477	38	426,656
68	Cd. Victoria	2.961	35.5	69	7,287	50	329,963
69	Nuevo Laredo	3.133	41.2	70	6,076	45	393,588
70	Cuernavaca	3.134	28.7	66	14,775	75	880,108
71	Chihuahua	3.211	47	72	3,329	19	873,762
72	Acapulco	3.531	41.4	71	12,415	71	884,913
73	La Laguna	3.639	51.4	73	7,261	49	1,246,066
74	Tecomán	3.705	58.6	75	3,322	18	144,940
75	Chilpancingo	4.022	57.5	74	9,277	61	247,731
76	Culiacán	4.049	63.5	76	8,892	55	880,001

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

En el desplegado regional por zona metropolitana en el país, se observan cuatro casos críticos que posicionan a los últimos cuatro lugares como regiones con índices de homicidio y violencia en un nivel de emergencia. Culiacán, encabezando el ranking como

el menos pacífico, se encuentra por separado en el lugar con más homicidios, y en el lugar 55 en presencia de actos de violencia relacionados al crimen.

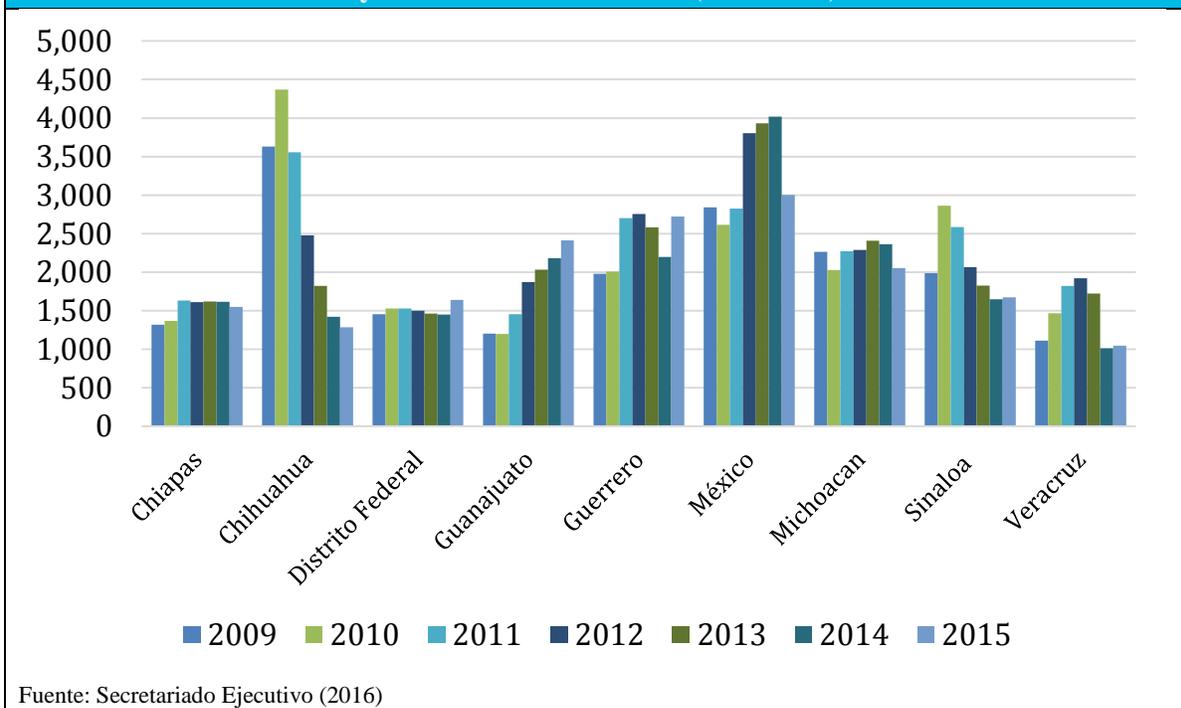
Los datos del cuadro 26 presentan un incremento generalizado del número de homicidios por estado, en casos como Yucatán y Nayarit se presenta una tendencia descendente sostenida, mientras que en todos los demás estados, si bien de 2009 a 2012 existe una ligera mejora, para el año siguiente se recobra el aumento generalizado en distinta proporción aunque con el mismo impacto; para 2014 y 2015 en algunos casos se recobra la tendencia a disminuir, sin embargo, no vuelve a los niveles observados en 2009.

Cuadro 26. Homicidios a nivel nacional (2009-2015)							
Estado	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aguascalientes	263	273	219	190	167	238	213
Baja California	750	884	673	789	922	1,153	1,229
Baja California Sur	77	92	80	82	89	109	201
Campeche	106	120	120	128	137	147	122
Chiapas	1,319	1,368	1,632	1,612	1,619	1,618	1,552
Chihuahua	3,631	4,368	3,555	2,479	1,824	1,422	1,285
Coahuila	586	767	946	1,059	948	723	551
Colina	111	148	244	379	243	153	227
Distrito Federal	1,453	1,531	1,528	1,500	1,464	1,450	1,641
Durango	1,378	1,383	1,037	924	756	612	496
Guanajuato	1,205	1,199	1,457	1,872	2,035	2,182	2,414
Guerrero	1,980	2,009	2,703	2,754	2,581	2,197	2,721
Hidalgo	393	385	371	715	828	738	650
Jalisco	1,364	1,750	1,976	1,933	1,848	1,662	1,796
Estado de México	2,842	2,616	2,825	3,804	3,931	4,020	3,005
Michoacán	2,265	2,029	2,272	2,287	2,410	2,365	2,052
Morelos	998	1,108	1,098	1,425	1,178	860	884
Nayarit	396	609	710	442	275	191	135
Nuevo León	704	1,269	2,512	1,989	1,251	981	989
Oaxaca	918	842	761	774	1,171	1,405	1,740
Puebla	1,172	1,111	1,384	1,392	1,067	900	1,212
Querétaro	288	278	314	341	293	407	455
Quintana Roo	686	665	650	639	564	467	571
San Luis Potosí	484	752	725	588	352	326	392
Sinaloa	1,986	2,863	2,587	2,066	1,826	1,647	1,674
Sonora	981	1,159	979	1,029	1,003	977	902
Tabasco	515	539	527	529	531	589	685
Tamaulipas	885	1,288	1,372	1,509	1,046	1,368	1,279
Tlaxcala	307	392	469	513	414	360	323
Veracruz	1,113	1,467	1,823	1,921	1,723	1,012	1,048
Yucatán	202	169	166	218	131	104	105
Zacatecas	215	280	237	342	279	248	360

Fuente: Secretariado Ejecutivo (2016)

Los casos que más llaman la atención es el caso de Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Sinaloa y Veracruz, como entidades que encabezan el número de homicidios presentados, como se muestra en el cuadro 27.

Cuadro 27. Estados con mayor número de homicidios (2009-2015)



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

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

En el cuadro 28 se presenta la percepción respecto a la presencia de un estado de inseguridad derivado de la delincuencia por entidades, entre la población mayor a 18 años, observando que los casos con menor porcentaje de quienes consideran sus estados como inseguros son Yucatán, Querétaro y Tlaxcala, lugares en donde, a pesar del porcentaje que reportan, los niveles se han incrementado para 2015. Por otro lado, los estados con una disminución sostenida se encuentran Chihuahua, Durango, Sinaloa y Nayarit, con un porcentaje alto durante todos los años.

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

El reflejo de la presencia de delincuencia organizada, homicidios y violencia generalizada, asociados al nivel de viviendas des habitadas y por tanto de Desplazamiento Forzado

Interno, conforman los escenarios propicios en los que la población considera como alta la presencia de violencia y por tanto, el deterioro de su condición de 2011 a 2015.

Cuadro 28. Porcentaje de población por entidad federativa de 18 años y más, que considera que su Estado es inseguro debido a la delincuencia, entre marzo y abril

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

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

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

Dentro del análisis elaborado sobre las condiciones en la Seguridad Pública del país, a partir de datos que ofrecen una descripción del escenario actual, a continuación se presenta el marco institucional y aplicación de políticas y programas públicos sobre la inseguridad y violencia en México, fragmentando el periodo en las dos administraciones que tuvieron lugar en el periodo aquí estudiado.

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

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

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

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

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

En el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), se establecieron diversas estrategias para enfrentar el crimen organizado, que van desde el incremento del gasto público para modernizar la infraestructura, equipamiento y la tecnología de la fuerza aérea y armada de México, hasta la generación de sistemas de inteligencia para combatir el crimen organizado y la destrucción de sus nodos de valor (véase cuadro 29).

Dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública (2008-2012), se sugiere un cambio en las políticas y estrategias, a partir del impacto que la inseguridad causó sobre la sociedad, razón por la cual se privilegia la coordinación interinstitucional en los tres órdenes de gobierno, así como la modernización institucional, acciones de inteligencia policial y recursos tecnológicos en la prevención del delito y el combate frontal a la delincuencia, así como el fortalecimiento del sistema penitenciario en su función de reinserción social, de acuerdo al decreto emitido por la Secretaría de Seguridad Pública (2009).

Cuadro 29. Estrategias del PND de Felipe Calderón Hinojosa

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

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

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

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

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012).

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

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

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

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

1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la Delincuencia
2. Prevención del Delito y Participación Ciudadana
3. Desarrollo Institucional

4. Sistema Penitenciario
5. Combate a la Corrupción
6. Tecnología
7. Indicadores de Medición Establecidos con la Sociedad Civil

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

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

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

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

El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) promovido por Enrique Peña Nieto, establece cinco metas nacionales las cuales sirven como ejes para los diferentes programas propuestos por dicha administración; en este sentido, se decreta el Programa Nacional de Seguridad Pública (2014-2018), tomando estas metas como base de las determinaciones que en el documento se establecen.

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

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

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

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

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

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

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

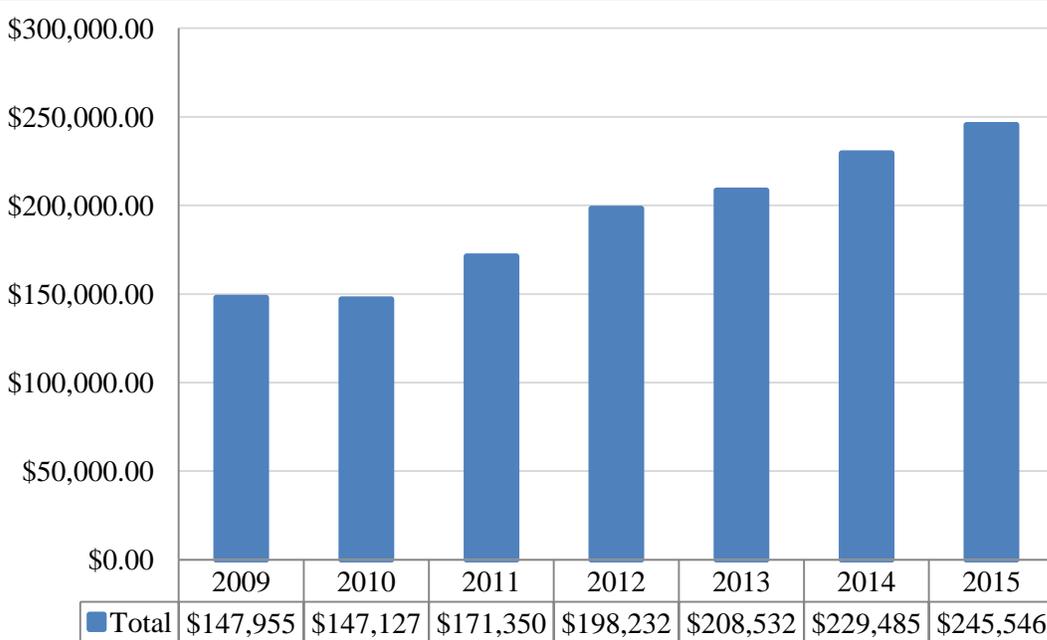
3.3. El gasto en seguridad pública 2009-2015

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

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

El cuadro siguiente, ilustra el valor agregado del Gasto reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal durante este periodo, donde se observa un incremento del 66% acumulado durante todo el periodo.

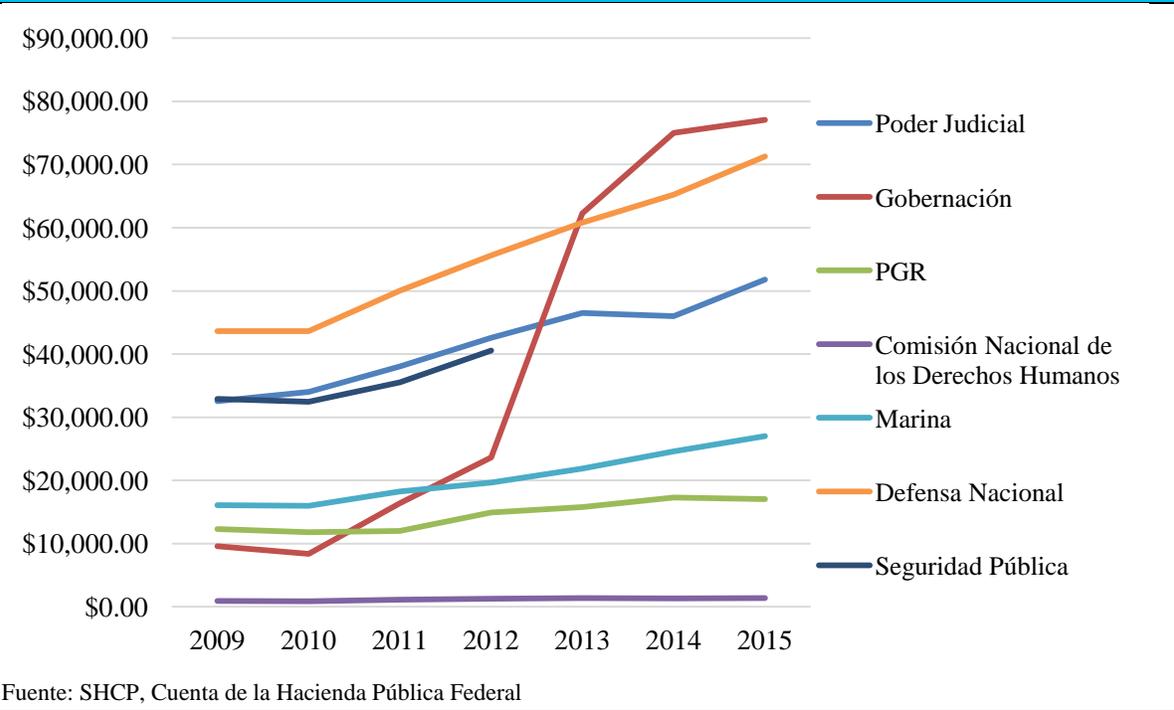
Cuadro 30. Total de Gasto Público en actividades vinculadas a la Seguridad Pública (2009-2015). Millones de pesos



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

La desagregación de las cifras muestra que entre 2009 y 2010, se presenta un incremento del Gasto destinado al Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, la Marina, y en un nivel más alto la Defensa Nacional. La dinámica del Ramo 36, Seguridad Pública, presenta un traslado de su manejo financiero a la Secretaría de Gobernación, en función de una redistribución estratégica de sus funciones en la nueva estrategia de seguridad en la administración de Enrique Peña Nieto.

Cuadro 31. Total del Gasto Público dedicado a actividades vinculadas con la Seguridad Pública (2009-2015). Distribución por actividades.



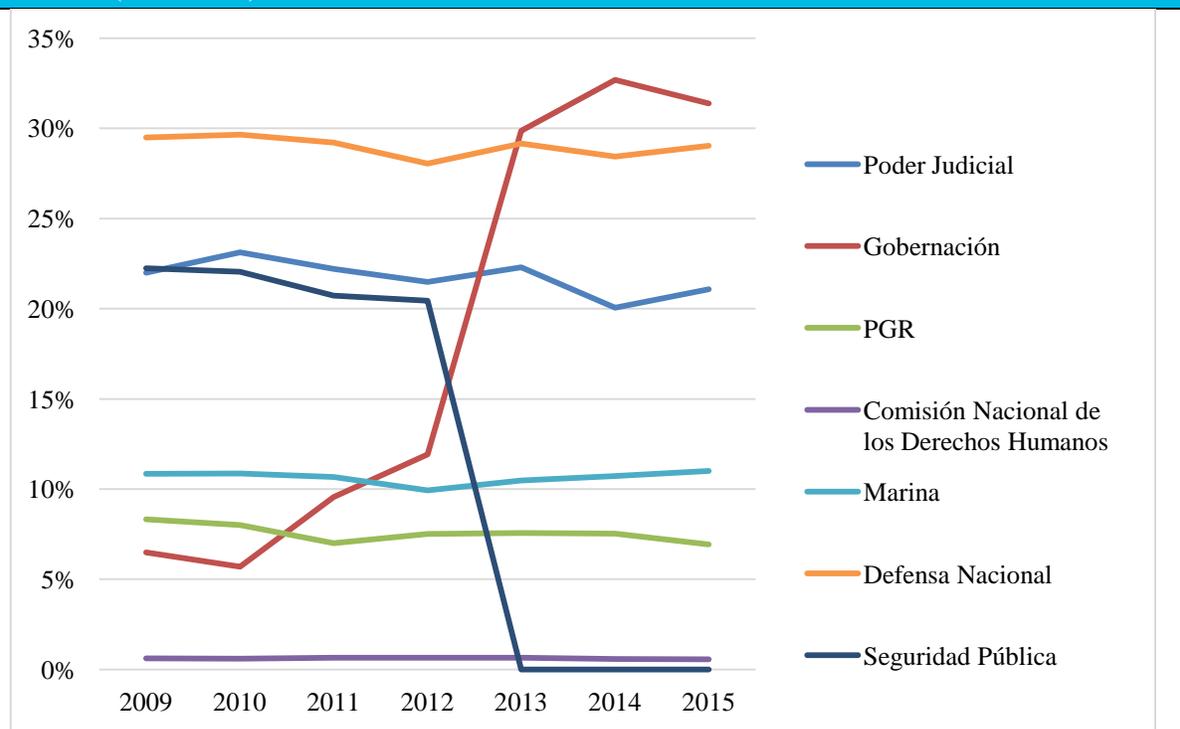
Dentro de las tendencias generales de los componentes del gasto, resalta el nivel y tendencia del gasto ejercido por la CNDH, la cual permanece con una magnitud de gasto especialmente baja respecto al resto.

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

De 2013 a 2015, en general el Gasto se expande de forma prácticamente igual para todos los conceptos, con excepción de la PGR, con un crecimiento menor al de los demás en lo percibido. Los incrementos sostenidos durante todo el periodo se centran en el Gasto en Defensa Nacional y Marina, mientras que la CNDH, encuentra un ligero incremento de 2013 a 2015 poco representativo.

El cuadro que a continuación se presenta, aporta la estructura porcentual para el análisis de la organización en la participación de cada actividad relacionada a la Seguridad Pública aquí presentada en el total anual otorgado durante el periodo.

Cuadro 32. Porcentaje total del Gasto Público a actividades vinculadas con la Seguridad Pública (2009-2015).



Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal

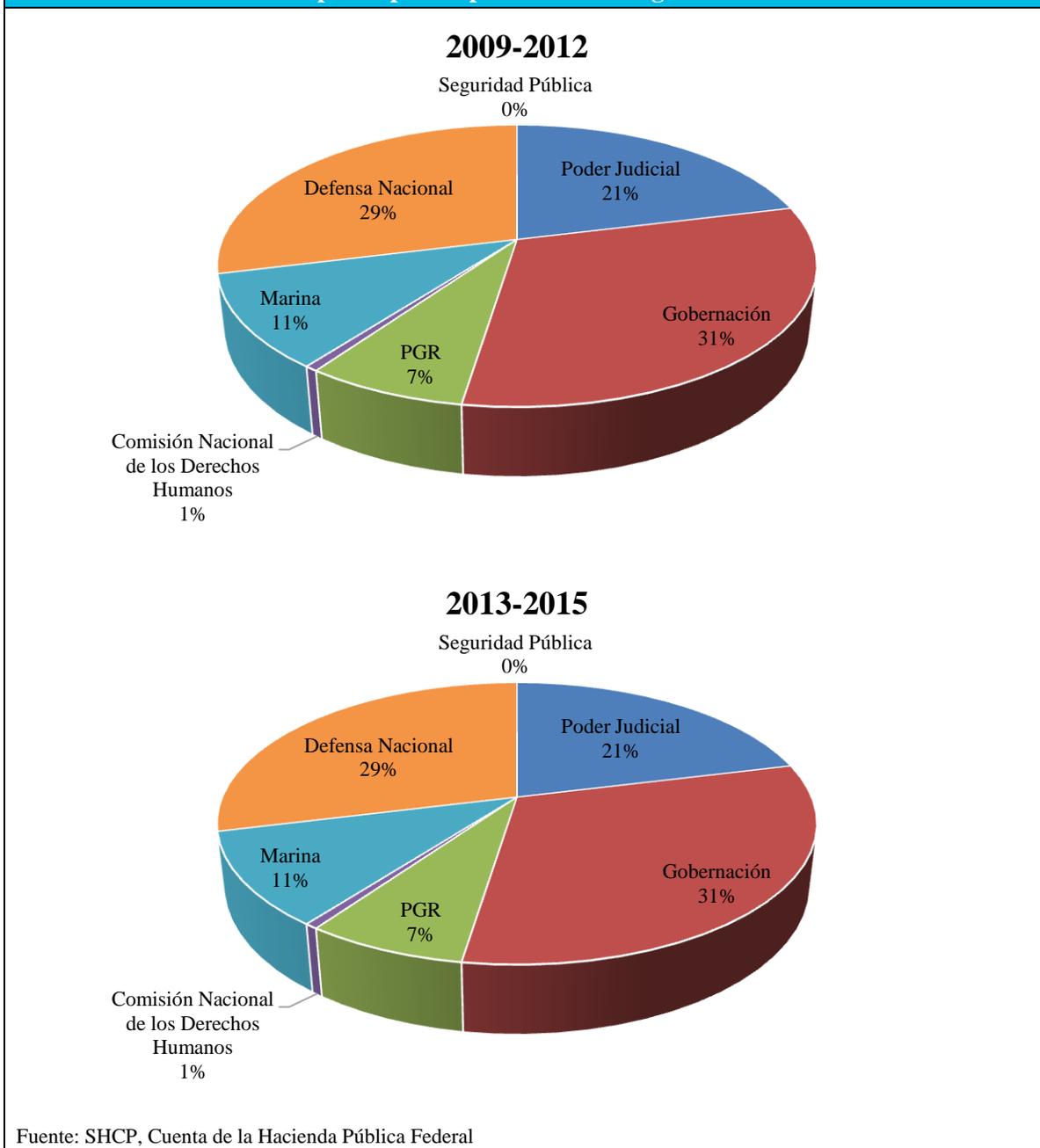
La distribución de 2009 y 2010, permanece igual, con un incremento del Poder Judicial sobre la Seguridad Pública, en 2011 se observa el aumento de lo destinado a Gobernación, dando paso a la transferencia de facultades y por tanto ingresos entre la obtención de mayores aportaciones a Gobernación, sobre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

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

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

Como evaluación general de todo el periodo, los cuadros siguientes establecen un promedio de la distribución por administración, evidenciando los cambios en la estructura en Seguridad Pública de 2009 a 2015.

Cuadro 33. Promedio de la participación porcentual en Seguridad Pública.

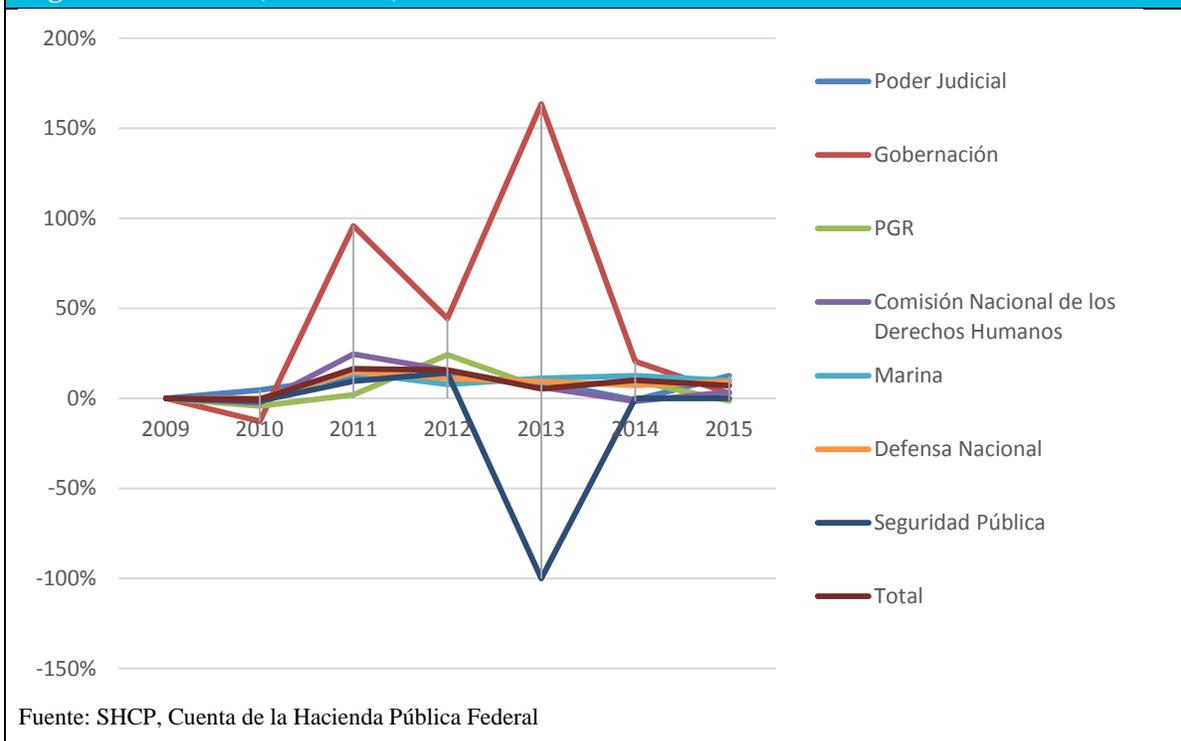


Se aprecia una diferencia sobre un punto porcentual promedio, del Poder Judicial y la PGR, mientras que la Defensa Nacional, la Marina y la CNDH permanecen igual; se observa una absorción completa del concepto por Seguridad Pública a Gobernación de un periodo a otro.

A continuación, se muestra la tasa de crecimiento anual de la participación de las actividades vinculadas a la Seguridad Pública, como parte del análisis de la tendencia en la redistribución del presupuesto observado durante el periodo.

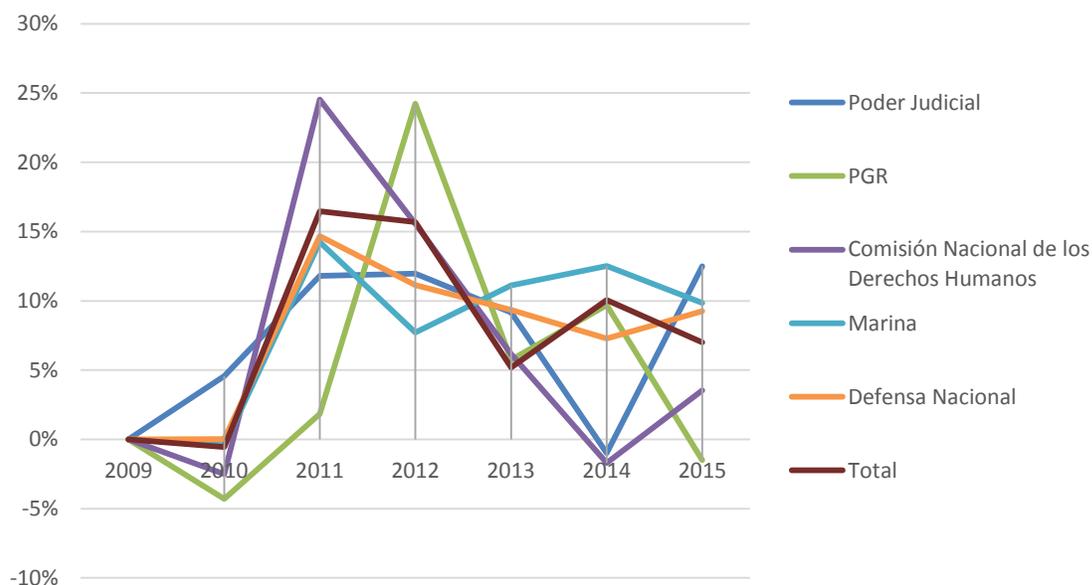
EL cuadro 34 muestra la tendencia acelerada a la concentración de los recursos vinculados a tarea de la seguridad pública dentro del gasto ejercido desde la Secretaría de Gobernación, desplazando a segundo plano la labor de otras secretarías en el crecimiento de su presupuesto.

Cuadro 34. Tasa de crecimiento anual de la distribución del Gasto en actividades de Seguridad Pública (2009-2015)



Las tendencias del incremento anual del Poder Judicial, PGR, la CNDH, Marina y Defensa Nacional, permanecen en una tendencia sostenida, en comparación con los crecimientos reportados por Gobernación en 2011, y a partir de los cambios promovidos a partir del 2012, con un aumento de más del 150% con respecto al año anterior, y un descenso en la misma magnitud para 2015, acompañado con la erradicación del Gasto en Seguridad Pública (cuadro 35).

Cuadro 35. Tasa de crecimiento anual de la distribución del Gasto en Seguridad Pública 2009-2015. (Poder Judicial, PGR, CNDH, Marina, Defensa Nacional y Total)



Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal

4. Consecuencias del Gasto Público, la Inseguridad y el Desarrollo Económico sobre el DFI

Como se ha mostrado en los apartados anteriores, una de las principales causas del DFI en México durante la última década ha sido el incremento acelerado de la inseguridad en el país. De ahí que la estrategia de seguridad pública se convirtiera en un tema central abordado en los planes nacionales de desarrollo de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto.

No obstante que se ha incrementado el gasto público vinculado a las labores de la seguridad, los indicadores de inseguridad no han alcanzado a retroceder hasta los niveles con los que se contaba anteriormente al año 2009, como es el caso del número total de homicidios cometidos en el año 2015, que supera por más de 1,400 a la cantidad observada en el año 2009.

Cuando se analiza a nivel local y regional, como se realizó anteriormente, se alcanza a apreciar que si bien a nivel agregado se observan tendencias ascendentes en la inseguridad, dependiendo de la región, estado y municipio, existen transformaciones profundas en las tendencias, llegando a presentarse focos rojos, caracterizados por una violencia generalizada que se ve acompañada de desplazamientos masivos de la población entre distintos municipios.

En este contexto, resulta necesario evaluar las consecuencias del gasto público, la inseguridad y el desarrollo económico sobre la magnitud del DFI, para reconocer cuales de

sus indicadores generan un mayor impacto, tanto en profundizar este fenómeno, como en mitigar su progreso actual.

Para evaluar las principales relaciones causales de estos tres conjuntos de factores, y para mostrar sus consecuencias en la dinámica del DFI, durante el periodo en el que se cuenta con indicadores oficiales (2009-2015), se han sistematizado 5 indicadores económicos, 7 rubros del gasto público y 14 indicadores de inseguridad (véase el cuadro siguiente).

Cuadro 36. Variables económicas, de gasto público y de inseguridad.				
Variable explicada	Variables explicativas			
	Variables económicas	Variables de gasto público	Variables de inseguridad	
Desplazamiento Forzado Interno	Gasto Público destinado al Desarrollo Económico	Poder Judicial	Delitos del fuero común	Delitos del Fuero Federal
	Formación Bruta de Capital Fijo	Gobernación	Robos	Producción
	Valor agregado de la industria como % del PIB	PGR	Lesiones	Transporte
	Saldo de la Balanza Comercial	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Homicidios	Tráfico
	Magnitud de la Economía Informal	Marina	Delitos Patrimoniales	Comercio
		Defensa Nacional	Otros Delitos**	Suministro
	Seguridad Pública	Priv. De la Libertad	Posesión	
		Delitos Sexuales	Otros	

Fuente: Elaboración propia.

El uso de Modelos Econométricos basados en la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios, nos permite mostrar que existen variables con efectos positivos y negativos en la dinámica del DFI.

El progreso del Saldo de la Balanza Comercial de México con el exterior, es decir, de la reducción de su déficit, tiene un efecto positivo sobre la disminución del desplazamiento forzado a un nivel macroeconómico, lo que significa que el incremento de la relación de producción interna contra la adquisición de cualquier tipo de bienes proveniente del exterior desincentiva este movimiento poblacional.

De igual manera, el progreso nacional en la Formación Bruta de Capital Fijo, presenta una relación positiva en el combate al DFI. Esto significa que el incremento del valor de las adquisiciones de activos fijos por parte del gobierno, las empresas y los hogares (el incremento del gasto en inversión a nivel nacional) tiene un efecto mitigante en la magnitud del desplazamiento.

También, se puede mencionar que el progreso del valor agregado de la industria como porcentaje del PIB a nivel nacional, provoca un desincentivo para el progreso del DFI. Lo que significa que una mayor participación del sector industrial en la actividad económica nacional, además de generar valor agregado y ganancias industriales, permite mantener empleos y remuneraciones para sostener el consumo de las familias.

Por otra parte, se puede mencionar que el progreso de la participación de las remuneraciones asalariadas de la economía informal a nivel nacional, impacta de manera positiva al DFI, lo que quiere decir que el progreso de la economía informal genera incentivos para el desplazamiento de la población a nuevas zonas donde se tengan mejores condiciones de seguridad y de empleo.

El incremento del gasto en desarrollo económico también resulta un factor positivo a un nivel macroeconómico para mitigar el DFI, en tanto que se encamina en la generación de mejores condiciones de empleo y producción para la población y las empresas residentes en el país.

Hasta este punto, se puede concluir que la mitigación del DFI se ve influenciada de manera positiva por el progreso de las variables económicas a un nivel de evaluación agregado. El cuadro siguiente sintetiza la relación observable de cada una de ellas con el DFI.

Cuadro 37. Variables económicas.			
Causa	Variable	Consecuencia	Variable
Δ	Gasto Público destinado al Desarrollo Económico	▼	Desplazamiento Forzado Interno
Δ	Formación Bruta de Capital Fijo	▼	
Δ	Valor agregado de la industria como % del PIB	▼	
Δ	Saldo de la Balanza Comercial	▼	
Δ	Magnitud de la Economía Informal	Δ	

Fuente: Elaboración propia.

Desde el lado de la inseguridad, no todas sus expresiones tienen el mismo efecto sobre la dinámica del Desplazamiento Forzado.

Por un lado, se observa que el aumento en la magnitud de las denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos del Fuero Común (2009-2015), impactan la dinámica del DFI, sólo en los casos de delitos que son cometidos en contra de la vida de las personas, como los homicidios, las privaciones de la libertad y los delitos sexuales, mientras que los delitos cometidos en contra de las pertenencias, como el robo, no muestran un impacto profundo en ésta dinámica.

Esto significa que las personas se ven forzadas a desplazarse a entornos donde la inseguridad afecta de manera directa su salud, su libertad y su vida, aceptando ciertos márgenes de inseguridad en contra de sus pertenencias, a contraprestación de permanecer en sus lugares de origen.

Cuadro 38. Delitos del fuero común.	
	Robos
	Homicidios
	Lesiones
	Privación de la Libertad
	Delitos Patrimoniales
	Delitos Sexuales
	Otros Delitos**

Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, los Delitos contra la Salud, contemplados en el Código Penal Federal, denominados “de la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de

narcotráfico” afectan de manera diferenciada al DFI. Mientras que los delitos de Producción, Transporte y Tráfico, se establecen como causas de Desplazamiento; otros como el comercio y suministro parecen no tener una incidencia directa en su dinámica.

Con esto, se puede argumentar, que el mayor impacto de los delitos federales contra la salud en la dinámica del DFI, no se encuentra en el comercio y suministro, o en las zonas de consumo, sino en el dominio de la cadena de valor y de las rutas comerciales que llevan desde los lugares de la producción y su traslado hasta el mercado de consumo final y el mercado norteamericano, en donde el valor del producto se incrementa radicalmente.

Desde el lado del gasto público se puede argumentar que no todo gasto ha mostrado generar un impacto positivo en la mitigación del DFI. Por el contrario, el progreso en el ejercicio del gasto público sigue la tendencia en el progreso del DFI. Si bien, la inseguridad evaluada por la diversidad de delitos existentes, llega a fluctuar a través del tiempo y dependiendo de la región, como se mostró anteriormente, el DFI continua su acenso a escalas mayores que el gasto público.

Las pruebas econométricas evaluadas para el periodo 2009-2015, muestran que el impacto del gasto agregado en las labores vinculadas a la seguridad pública, lejos de disminuir la magnitud del desplazamiento forzado interno, están fomentando la magnitud del mismo.

Éste efecto agregado no quiere decir que cualquier gasto genere un impacto que retroalimenta la magnitud del desplazamiento. Por el contrario, la evidencia muestra que en periodos donde se incrementa el gasto destinado a la Defensa Nacional y en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se reduce la tendencia al incremento del DFI.

Por otra parte, el incremento del gasto en los ramos de la Secretaría de Marina, Seguridad Pública y de Gobernación en el enfoque de la estrategia que ha predominado durante la mayor parte del periodo evaluado, enfocada en la confrontación directa con los delincuentes, no ha incentivado la beligerancia de los enfrentamientos por las rutas comerciales y el progreso de los delitos que afectan la integridad de las personas y su desplazamiento.

IV. Retos de México frente al endurecimiento de la política migratoria de los EEUU

El presente capítulo busca presentar los retos que enfrenta México ante el endurecimiento de la política migratoria de los Estados Unidos en el contexto del DFI por inseguridad en nuestro país. En éste, primero se establece la causa económica del endurecimiento de la política migratoria de los EEUU, segundo, una descripción de la misma, tercero, una reflexión acerca de si es posible observar un éxodo de repatriados connacionales a nuestro país y por último, una reflexión acerca de cuáles son los principales retos y la mejor ruta de acción para enfrentar este problema en México.

1. Causa económica del endurecimiento de la política migratoria de EEUU

México y Estados Unidos han incorporado a su política económica interna los ideales del libre comercio, la competitividad y la libre movilidad de los capitales a nivel mundial, en ese contexto su capacidad para generar empleos suficientes para sus habitantes se ha visto afectada en ambos casos de manera distinta.

Las empresas con mayor capacidad de inversión han incrementado su movilidad a escala mundial, observándose un proceso de desarraigo de dichas empresas a las regiones y las ciudades donde originalmente se habían establecido, para buscar mejores condiciones de producción y obtención de su ganancia. Las empresas salen de su suelo originario para establecerse en países donde las condiciones salariales y el costo de los factores de la producción favorecen al productor y la comercialización de sus productos, lo que ha terminado por restringir gradualmente las fuentes de empleo en Estados Unidos, sobre todo para la clase media asociada a la producción industrial.

El cambio de modelo económico en Estados Unidos termino por afectar la economía de ciudades emblemáticas de sectores industriales como el automotriz. Detroit, fue la octava ciudad estadounidense en declararse en bancarrota desde 2012, provocado por la mono-producción de las ciudades, la salida de los productores al mercado externo y la posterior reducción tributaria de la ciudad.

El bajo precio relativo de la mano de obra mexicana y de cualquier indocumentado extranjero, frente a la precio de la mano de obra de los ciudadanos estadounidenses, favorece a que en ciertos sectores de la producción, sobre todo los de menor valor agregado, como la agricultura, la construcción y algunas industrias, se halla fortalecido una estructura laboral sostenida en la ocupación de personas carentes de nacionalidad y documentos migratorios en regla.

La inseguridad en México, la falta de oportunidades económicas y la posibilidad de incorporarse a un mercado laboral mejor remunerado en Estados Unidos, ha fomentado el dinamismo de los flujos migratorios entre estos dos países, por lo que es cada vez más frecuente observar sectores y empresas en crisis, la reducción de los empleos formales y la contratación de indocumentados de todas nacionalidades en las distintas regiones de los Estados Unidos.

2. La política migratoria de EEUU para 2017

En este contexto de crecimiento económico altamente concentrado, baja generación de empleos, el incremento de los índices de desigualdad, crimen y violencia, así como la intensificación de los flujos migratorios de todas las nacionalidades hacia los Estados Unidos, fortaleció el impacto de las propuestas de campaña del actual presidente los EEUU, quien cimentó su carrera presidencial en el odio racial y el proteccionismo para impulsar el crecimiento económico y el empleo en su país.

La construcción de un muro fronterizo, la criminalización y deportación de miles de inmigrantes indocumentados se volvieron una propuesta poderosa para integrar a las personas y los sectores más afectados por la política económica de las últimas décadas, a los intereses conservadores de su partido político.

Durante su campaña, el presidente Donald Trump, en su plan para los 100 primeros días de su gobierno, ofrecía la deportación de los casi 12 millones de indocumentados que hay en Estados Unidos. Posteriormente, ésta cifra bajaría a un estimado de entre 2 o 3 millones de indocumentados con antecedentes criminales.

En sus palabras, durante su primera entrevista televisada tras la victoria presidencial, Trump afirmó:

"Lo que estamos haciendo es tomar a los criminales y a quienes tengan antecedentes criminales, pandilleros, traficantes de drogas (...) probablemente dos millones, incluso tres millones; los vamos a sacar del país o los vamos a encarcelar" (ABC News del 8 de noviembre de 2016)

En sus primeras semanas como presidente, Donald Trump ha firmado 11 órdenes ejecutivas; dos de ellas enfocadas al tema de la inmigración, las cuales comienzan a dar forma a la nueva estrategia migratoria, de la cual sobresalen siete puntos:

- Se autoriza la construcción del muro fronterizo, comenzando por la autorización de recursos y la elaboración de los estudios para su implementación. Se estima que en el mes de marzo de 2017 se revisa el diseño del muro.
- Se establece el bloqueo de Fondos Federales “Comunidades Seguras 287-G” para las denominadas “Ciudades Santuario”, donde las autoridades locales no tienen por política informar de manera directa a las autoridades migratorias del *status* migratorio de los infractores, cuando sus ofensas obedecen a un interés local, como

es el caso de las principales ciudades del país, como Los Ángeles, Boston, Nueva York, entre otras.

- Se comienza el proceso de fortalecimiento del servicio de inmigración, lo que implica la contratación de 5,000 agentes fronterizos para el aseguramiento de las entradas a su territorio y 10,000 agentes para el servicio de inmigración.
- Se programa la ampliación del número de centros de detención para inmigrantes.
- Se elimina la política de “*catch and release*” (capturar y liberar), para que los inmigrantes arrestados no puedan ser liberados de manera inmediata a través de una fianza, con el fin de que pasen su proceso en detención.
- Se solicita que todo oficial de policía estatal y de ciudades se transforme en agente de inmigración, para que como protocolo soliciten *status* migratorio a cualquier infractor
- Se modifican y amplían las prioridades para la deportación de indocumentados, otorgando mayor discrecionalidad a los oficiales de inmigración y al proceso de deportación, criminalizando la migración. Las nuevas prioridades alcanzan a impactar a:
 - a) Cualquier inmigrante que a criterio de la autoridad migratoria constituya una amenaza a la seguridad pública,
 - b) Los migrantes condenados o acusados de cualquier tipo de delito,
 - c) Quién ha mentido a agencias del gobierno o quien haya cometido fraude frente al gobierno,
 - d) Quienes hayan abusado de beneficios públicos y
 - e) Quién cuente con orden de deportación.

En estas órdenes ejecutivas, el propósito de la política migratoria de los EEUU criminaliza a cualquier persona que las autoridades piensen que ha violado la ley, sea o no que la persona haya sido acusada formalmente de algún delito, permitiendo definiciones amplias y ambiguas, volviendo a cualquiera de los 12 millones de indocumentados en ese país, una persona “acusable”, deportable y fichable para entrar legalmente al país durante los próximos años.

Adicionalmente, la nueva administración de los EEUU, ha declarado que los países que no faciliten el regreso de los inmigrantes deportados a sus fronteras, se verán sancionados a través del otorgamiento de visas y la libre movilidad en su país.

Las órdenes ejecutivas instruyen a distintos órganos del gobierno a que se adopten las medidas necesarias para asegurar la detención de todo extranjero aprehendido por la violación a las leyes de inmigración y que permanecen a espera de resultado de su proceso de deportación. No obstante, existe un conjunto de limitaciones jurídicas en el marco

institucional vigente de los Estados Unidos, que no permite la detención arbitraria de los habitantes y el atentado contra las políticas y la administración pública de las ciudades norteamericanas.

3. ¿Es posible un éxodo de repatriados a México para 2017?

Es imposible que el endurecimiento de la política migratoria de los EEUU se traduzca en un éxodo de repatriados a México en el corto plazo, por dos razones principales. Primero, que ese país no cuenta con la infraestructura humana, material, institucional y financiera para llevar a cabo la inmensa tarea que fue prometida en campaña, y segundo, que las órdenes ejecutivas por más autoritarias que parezcan, no son actos ante los que la sociedad de ese país esté desprotegida plenamente, pues existen mecanismos jurídicos que permiten la defensa de las personas y de las ciudades ante este tipo de actos.

La política migratoria que se plantea representa una tarea gigantesca en términos logísticos y financieros, que involucraría la coordinación de agencias policiacas y de control fronterizo, e incluso militares, que al inicio del 2017 resulta imposible realizar. Además, el programa de deportación que se ha planteado implica la localización y deportación de los indocumentados en un entorno de política fiscal deficitario para los EEUU, lo que limita el alcance de cualquier estrategia desde la perspectiva del gasto público.

En 2015, el *American Action Forum* argumentaba que el tiempo necesario para realizar ésta tarea a las máximas tasas posibles, sería de aproximadamente 20 años, suponiendo que se detuviera el flujo migratorio. También, el *Center for American Progress*, ha estimado que tan sólo el costo de la detención, procesamiento judicial y deportación en un programa de tal envergadura, involucraría un costo poco superior al de los 114,000 millones de dólares, en una economía donde el 6.8% de la mano de obra en el país radica en los migrantes y donde, el tiempo estimado de un proceso judicial para la deportación de indocumentados se estima en 5 años desde la detención, proceso y deportación.

El costo y la logística, así como la misma estructura de la industria y del campo en los Estados Unidos, limita toda estrategia migratoria radical. Resulta imposible deportar en el corto plazo 12 millones de indocumentados. De dos a tres millones podría ser posible al término del primer periodo presidencial, suponiendo una operación al máximo de su capacidad, pero esto resultaría una transformación, que sería ajena a la realidad actual.

Barack Obama, reconocido socialmente en su país, como un presidente demócrata, autonombrado populista en diversos foros internacionales y protector de los derechos de los indocumentados, ha sido el presidente que más indocumentados ha deportado en la historia de EEUU.

Información presentada por El Financiero (2016), muestra que Obama deportó a 2 millones 858 mil 980 personas durante su administración, de los cuales el 47% no contaba con algún antecedente penal. Se promediaron más de 350 mil deportaciones anuales y una tendencia ascendente entre 2009 y 2014, bajando únicamente entre 2015 y 2016 como parte de su estrategia política (véase cuadro 39).

De acuerdo con el Boletín Estadístico Mensual del Instituto Nacional de Migración de nuestro país, en el mes de enero del presente año, fueron repatriados 14,212 personas, que son más de mil personas con respecto al mismo mes de 2016, siendo que el presidente Donald Trump tomo posesión el 20 de enero de 2017.



El programa migratorio de Donald Trump, centrado en la deportación de cerca de 12 millones de personas, es inasequible y se ha suavizado hasta llegar al nivel máximo observado durante el periodo de su antecesor, lo que significa que la presión sobre México es menor a lo que se esperaba a mediados de 2016.

Adicionalmente, el contenido más radical de las órdenes ejecutivas de Trump se encuentra en el filo entre la legalidad y la ilegalidad, pues su amplitud y la trasgresión a los derechos humanos y a los derechos de las propias ciudades y su autogestión, son precursores de inconformidad judicial.

Poco después de que se firmaran las órdenes ejecutivas, se gestaron movimientos sociales por la defensa de los derechos de los indocumentados. Desde el 28 de enero del presente año se han observado resultados de estos movimientos. De manera parcial, distintos jueces federales han bloqueado las órdenes ejecutivas migratorias, prohibiendo la deportación de los inmigrantes por atentar con daños irreparables a los inmigrantes (Proceso, enero-2017). Abogados del Proyecto Internacional de Asistencia a Refugiados (IRAP), han impugnado ante la Corte la constitucionalidad de las acciones ejecutivas y pidieron a los tribunales que sean puestas en suspenso.

Las ciudades santuario, también se han defendido contra las órdenes ejecutivas para brindar protección a los inmigrantes. La ciudad de San Francisco ha entablado la primera respuesta judicial a estas órdenes y ha demandado a la Casa Blanca por el retiro de los fondos federales, explicando que ésta viola la Décima Enmienda de su Constitución, donde se asegura que los poderes no concedidos al Gobierno Federal deben recaer en los estados.

Personas, familias, organizaciones no gubernamentales y ciudades, se están defendiendo de manera organizada en los EEUU para proteger a los inmigrantes y sus derechos de participar en la vida económica de ese país.

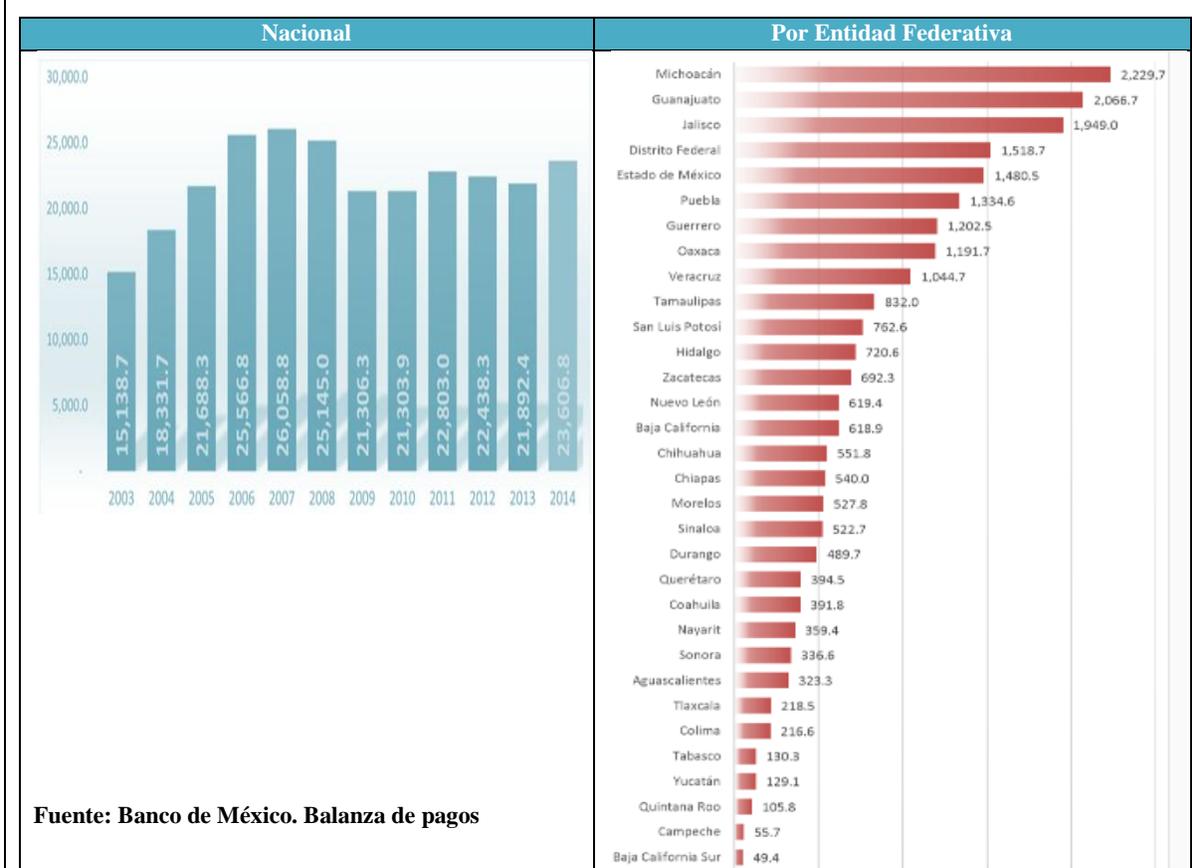
4. ¿Cuáles son los retos y las mejores estrategias para México?

En el supuesto de que el endurecimiento de la política migratoria de los EEUU sobrepase las tendencias observadas durante la década anterior, en cuanto el promedio anual de deportaciones de migrantes a México, se pueden analizar múltiples retos económicos, sociales y de administración de la política pública nacional.

Desde el lado económico, el impacto directo de la deportación genera un deterioro en la magnitud de las remesas recibidas en México. Esto a su vez, reduce las expectativas del crecimiento del PIB, desacelera la dinámica económica en general y disminuye la liquidez en el país, sobre todo en las regiones de donde provienen los migrantes y donde permanecen sus familias y conocidos, las cuales son generalmente caracterizadas por su bajo nivel de desarrollo, escasas oportunidades productivas y alta marginación.

Según información del Banco de México, los ingresos por remesas al cierre de 2014 alcanzaron más de 23,606.8 millones de dólares, donde los principales estados beneficiados por las remesas son Michoacán, Guanajuato, Jalisco, la CDMX, Estado de México, Puebla, Guerrero y Oaxaca (cuadro 40), y por ende, serían los más afectados por la deportación.

Cuadro 40. Ingresos por remesas 2003-2014 (millones de dólares) nacional y por entidad federativa



Conforme al Banco de México, en 2016, se registró un monto de 26,970 millones de dólares americanos en remesas, cifra superior en 8.8% con respecto a 2015 donde el monto logro alcanzar la cifra de 24,784 millones de dólares. Cabe destacarse, que el monto observado en 2016 ha sido el mayor registrado desde el año 2007.

El desarrollo regional en éstas entidades sufriría una contracción económica. Primero, contrayendo la inversión productiva financiada con remesas. Segundo, por la caída del gasto improductivo con efectos multiplicadores a nivel local, como el gasto en consumo y el poder adquisitivo de las familias. Por último, permitiendo un crecimiento más acelerado de las desigualdades de clase y regionales. Canales (2004) realiza un análisis profundo acerca del papel económico y productivo de las remesas en México.

La caída de las remesas de los mexicanos que habitan en Estados Unidos, provoca una caída en las transferencias a los familiares en México, provocando un empobrecimiento de sus familias en el corto plazo, en donde son un componente básico para sostener su

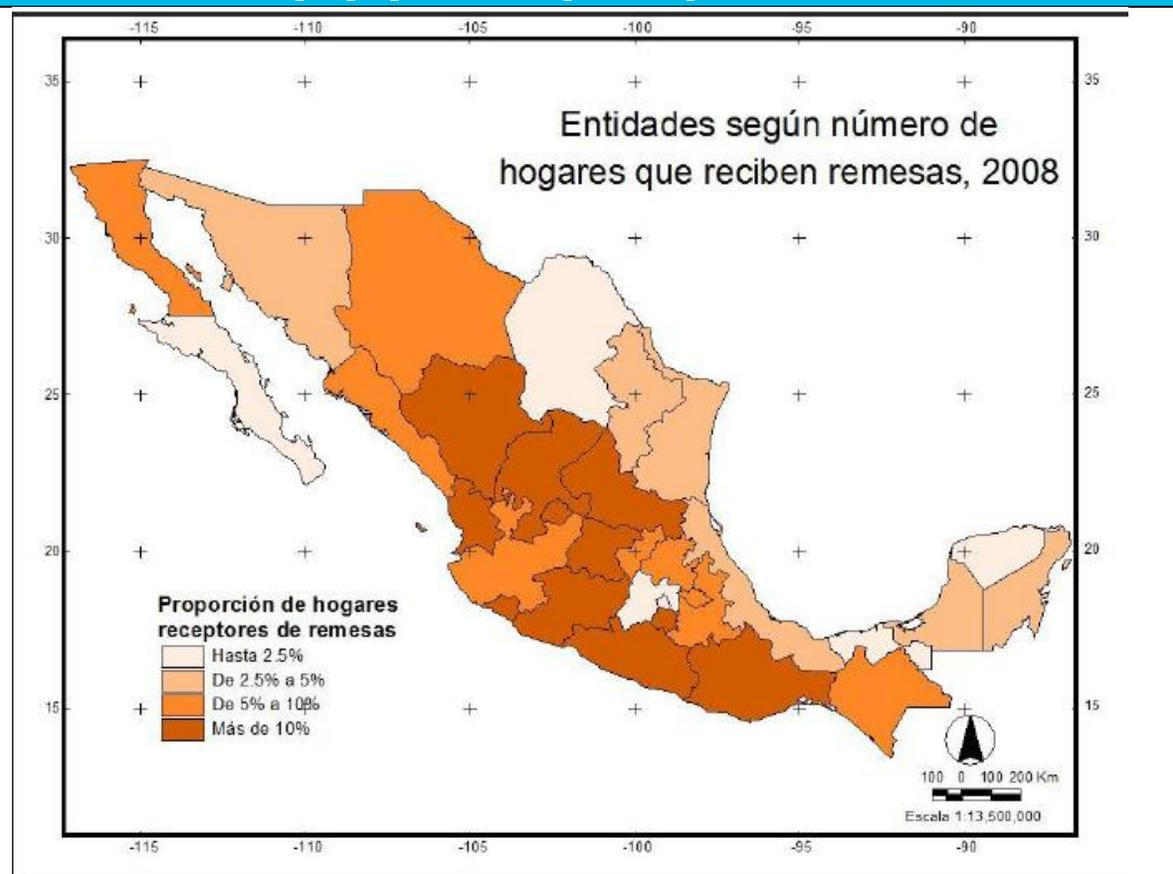
consumo y su bienestar, lo que termina por incrementar sus carencias económicas y sociales.

La caída de las remesas provoca la caída en el mediano plazo de los fondos salariales de reserva, que son el fondo con el que cuentan las familias para enfrentar contracciones en la actividad económica nacional y regional, al ser independientes de la dinámica económica local, que debilita la estabilidad macroeconómica del país.

Desde la perspectiva social, la caída de las remesas afecta a los estados expulsores de mano de obra principalmente por el lado del consumo, donde los principales aquejados no son los que perciben más remesas, sino los que cuentan con una mayor proporción de hogares receptores de remesas. El cuadro 41 muestra los estados con mayor proporción de hogares sostenidos en su consumo familiar por las remesas.

Sobresalen estos como Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, quienes dependen en más de un 10% de sus hogares a la existencia de remesas, en donde la principal dirección de las mismas va encaminada a la alimentación de la población más vulnerable: ancianos mujeres y niños.

Cuadro 41. Entidades por proporción de hogares receptores de remesas



Fuente: Pérez Akai (2009) Las remesas en México, sus problemáticas y los efectos esperados tras la crisis económica

Desde el enfoque de la política pública y el ejercicio del gasto de gobierno, el progreso de las deportaciones representa la obligación de incrementar la magnitud del gasto para satisfacer las necesidades económicas que las remesas dejan de satisfacer, reducir la desigualdad, mantener el poder adquisitivo de las familias sostenidas por las remesas y satisfacer las necesidades de los repatriados respecto a la salud, vivienda, educación y alimentación, entre otras, que son obligaciones del gobierno para con cualquier habitante en territorio nacional.

En principio el Instituto Nacional de Migración (INM) se obliga a incrementar su actividad de coordinación entre los gobiernos Federal, Estatales y Municipales, con empresas y ONG's para apoyar a los connacionales repatriados de Estados Unidos.

Se requiere incrementar la capacidad de registro y seguimiento de los repatriados hasta su lugar de origen, generando un censo de capacidades laborales y técnicas para canalizarlos a las dependencias gubernamentales y empresas que requieran de sus habilidades y experiencias profesionales.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tiene la obligación de intensificar su tarea en la regulación del mercado de trabajo mediante Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), para ofrecer oportunidades productivas a los repatriados, antes de que estos se vean obligados a integrarse a la economía informal, la delincuencia o que reincidan en el intento por migrar, apoyando a que los connacionales repatriados encuentren oportunidades de empleo disponibles en sus estados de origen.

La Secretaría de Relaciones Exteriores y la red consular de México en Estados Unidos se ve obligada en este contexto a mejorar sus esfuerzos a la revisión y negociación de los Arreglos Locales de Repatriación, a apoyar a los connacionales para que permanezcan en los EEUU y que se respeten sus Derechos Humanos.

Respecto a la educación, el gobierno federal y los estatales se ven obligados a intensificar la tarea de la revalidación de estudios de los mexicanos repatriados, para facilitar la equivalencia de estudios, flexibilizando los planes de estudio y vincularlos más con el sector productivo, para garantizar su inclusión al sistema educativo mexicano de manera efectiva y productiva.

En la hipótesis de que 1.05 millones de indocumentados mexicanos en posibilidades de estudiar, fueran deportados, a un costo promedio actual (2016) que se invierte para formar a los estudiantes mexicanos de todos los niveles desde preescolar hasta posgrado de 8,440 pesos mexicanos, nos daría un aumento en el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública de un 2.9%.

Respecto al tema de la salud, el Seguro Popular debe incrementar la agilidad en la afiliación de los repatriados, flexibilizando trámites, tiempos y la calidad de su servicio. El impacto en el presupuesto del Seguro Popular sería de 3.66%, considerando que 1.5 millones de mexicanos fueran repatriados en los próximos 4 años.

El incremento del presupuesto de vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) sería del 2.44% anual en los próximos años, considerando que el millón y medio de deportados no contará con vivienda.

La repatriación de mexicanos procedentes de Estados Unidos, representa un reto para nuestro país, cuya solución está aún pendiente, principalmente en la atención de temas de educación, salud y empleo; no obstante, existen distintas rutas de acción para incidir en el problema de la deportación y la repatriación de los migrantes.

León Krauze (El Universal, febrero-2017), menciona que se ha puesto de moda entre la clase política mexicana el viajar a los EEUU para demostrar solidaridad con la comunidad inmigrante; y que a su paso, en vez de recibir un reconocimiento por este interés revitalizado en su situación migratoria, se les ha reclamado por su “falta de respaldo, su oportunismo y sobre todo, su desconocimiento de lo que realmente necesitan”.

De acuerdo a este periodista, el reclamo de los inmigrantes a la clase política mexicana “no es recibir ayuda para eventualmente reinsertarse a la sociedad mexicana. No les interesa pensar en volver”, estas personas insisten que cuando han optado por volver al país sólo han encontrado falta de oportunidades y corrupción, y que por lo mismo, preferirían permanecer en territorio norteamericano, respondiendo con escepticismo a las promesas de su clase política.

Ante esta primicia obtenida de manera directa con la comunidad de migrantes hace menos de un mes, se rescata que el interés verdadero de estas personas que se encuentra actualmente en suelo norteamericano es la permanencia y no el retorno. La prioridad de acción en el corto plazo para el gobierno mexicano no radica necesariamente en ofrecer nuevas oportunidades, que de por sí no se han logrado materializar años atrás.

La prioridad tampoco debe consistir en encaminar todos los esfuerzos en ofrecer un retorno seguro a sus comunidades con empleo, seguridad social, educación y vivienda, en tanto que se observa un México sin oportunidades productivas, laborales, inseguridad y desigualdad, que no ha generado esas garantías para las personas que habitan en su propio territorio, lo que originó en un principio la migración de los mexicanos hacia los EEUU.

Por el contrario, la prioridad inmediata es el fortalecer la defensa de los derechos humanos de los migrantes y apoyar a que permanezcan en ese país. Esto resulta la ruta más eficiente, pues genera el menor gasto público posible, exige la menor cantidad de promesas inalcanzables y potencia el interés, la lucha individual y social que ya están llevando los migrantes asentados en suelo norteamericano.

En el corto plazo, la capacidad operativa de México para manejar el endurecimiento de la política migratoria de los Estados Unidos es adecuada. La capacidad de deportación del gobierno norteamericano no excede los niveles máximos de deportación que alcanzó Barack Obama durante su gestión.

La mejor estrategia para encaminar la acción deliberada del gobierno mexicano en un contexto de restricción financiera como la actual, no es el implementar grandes proyectos

de inversión en la logística y operación de un programa de infraestructura para manejar el retorno de los mexicanos deportados; sino la inversión en la prevención de la deportación y la asesoría jurídica a los mexicanos residentes en ese país, con el fin de que puedan ocupar su propio marco institucional y judicial a su favor, postergar la deportación y mejorar su defensa legal.

Los 50 consulados mexicanos en Estados Unidos serán receptores de mil millones de pesos para reforzar la protección a los migrantes, gasto público necesario como una acción que reacciona al riesgo del incremento de los deportados. No obstante, resulta una estrategia incompleta, que requiere de ser complementada desde un enfoque económico en la prevención.

Adicionalmente a la defensa legal para los migrantes y la prevención de la deportación, resulta necesario establecer esfuerzos en la prevención de la migración misma, y la confrontación a sus causas en la inseguridad y la estructura económica. Esto significa promover el arraigo de la población a su lugar de origen y la generación empleos e inversiones que reduzcan la inseguridad e incremente el ingreso de las familias.

V. Conclusiones y Propuestas: Hacia un Programa Estratégico para el Desplazamiento Forzado Interno

A continuación se presentan las principales conclusiones del estudio y una propuesta inicial de programa integral de regulación y asignación estratégica de los recursos públicos en seguridad y desarrollo económico para la mitigación y prevención del Desplazamiento Forzado Interno y sus efectos a la luz de las restricciones presupuestales actuales y el contexto migratorio actual.

1. Principales conclusiones

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

Entre 2009 a 2015 el DFI ha crecido más de 35 veces, pasando de 8,000 personas en 2009 a 287,430 en 2015. Se ha configurado a la vuelta de menos de una década en un problema de gran envergadura asociado a la situación de inseguridad presente en el país. Más del 89% del total del DFI encuentra como causa principal el incremento de la violencia y la inseguridad en sus comunidades, lo que exige concentrar esfuerzos en reflexionar sobre ésta causa en lo particular con una mayor claridad.

Si bien existen 5 causas generales del DFI, el tipo causado por la inseguridad es el predominante en nuestro país, razón que ha guiado la dirección del estudio a concentrar su esfuerzo en el vínculo entre el DFI por inseguridad y la estrategia nacional de seguridad pública.

El estudio muestra que si bien, el DFI en el México del siglo XXI es causado por el progreso de la inseguridad y la violencia en el país, estos últimos son una expresión de un problema profundo en la estructura económica y productiva del país, que se ha venido gestando en el contexto del modelo económico actual, la incapacidad del modelo económico aplicado en México para generar empleos e inversiones en las distintas regiones del país, termina por profundizar las desigualdades y la insuficiencia del ingreso para las familias.

La vulnerabilidad y la desigualdad, se han establecido como semillas de la inseguridad y el progreso de un estado de violencia generalizado en distintas regiones del país, donde ante la caída de las opciones productivas y el progreso de la delincuencia, las familias tienden a desplazarse, no sólo en busca de mejores condiciones de vida, sino para preservar esta última, ante el incremento de la beligerancia de los grupos delictivos.

En este contexto, la inseguridad y el desarrollo económico se ven condicionados uno por el otro, en un ciclo ascendente en el que todos los agentes económicos se ven involucrados, donde el incremento de la inseguridad termina por destruir opciones productivas y la

destrucción de estas opciones productivas, a su vez, intensifica la desigualdad y la inseguridad y vuelve cada vez más complejas las tareas del gobierno.

La inseguridad y el DFI en México entre 2009 y 2015, muestra una tendencia creciente en promedio, lo que significa que ambos fenómenos sí se encuentran relacionados a un nivel nacional, en donde las mayores complicaciones se observan en regiones específicas, donde se observan fenómenos de desigualdad y la penetración de inversión y empleo cimentado en actividades ilícitas.

La estrategia de seguridad pública seguida en la administración de Felipe Calderón, incrementó aceleradamente la magnitud del gasto público, con un enfoque confrontativo y directo que impulsó los enfrentamientos violentos en regiones específicas, promoviendo un salto en el DFI. Posteriormente, la estrategia de la Administración de Peña Nieto ha partido de una reestructuración funcional de las labores de la seguridad pública, donde se observa una caída de la inversión en instrumentos para la defensa de los derechos humanos y una alta concentración del ejercicio del gasto público en la Secretaría de Gobernación.

Resulta una prioridad nacional, generar un cambio en la estrategia actual, en tanto que las restricciones presupuestales al Gobierno federal son cada vez mayores, por los crecientes controles presupuestales y la reducción de las fuentes de ingresos del gobierno.

La prioridad no es únicamente entender el fenómeno, sino actuar frente a él como un ciclo que se debe atacar, no desde sus consecuencias, sino desde sus causas. Actuando no en el sentido del incremento de la magnitud del gasto, pues en la tendencia actual, esto resulta insostenible en el largo plazo; sino en el diseñado de un programa integral que incluya transformaciones normativas, tanto como transformaciones estratégicas en la asignación del gasto público, para que este último se asigne a las tareas de mayor impacto económico y social a favor de la mitigación del DFI.

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

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

Es importante resaltar que la percepción de seguridad entre la población, genera un decremento en la magnitud del DFI, como se ha mostrado en las regiones en donde se han generado estrategias locales y regionales para reestablecer las condiciones de seguridad, donde el DFI se ha reducido sustancialmente (capítulo 4). No obstante, las formas de fomentar la percepción de seguridad son variadas y se asocian a distintos tipos de costos y a distintos tipos de plazos.

El emplazamiento de las fuerzas de seguridad pública a regiones con altos índices de inseguridad, incrementa la percepción de seguridad de manera inmediata, reduciendo la aceleración en el crecimiento del DFI. Sin embargo, esto es un gasto corriente, cuyos efectos se mantienen, si sólo se mantiene el gasto en seguridad pública. Este gasto debe acompañarse de una estrategia de seguridad pública de largo plazo centrada en la construcción de condiciones económicas, empleo, inversión e ingresos para las familias, que desincentiven la satisfacción de las necesidades de las personas asociadas a la economía informal, el crimen y la violencia.

Es parte de las tareas del gobierno de nuestro país, así como de las organizaciones no gubernamentales, prestar mayor atención a este tema, generar nuevos organismos, programas y asignación presupuestal para atender a las personas desplazadas y para prevenir el Desplazamiento Forzado Interno causado por la inseguridad.

Una tarea básica será generar indicadores y metodologías de evaluación de impactos que permitan dar seguimiento al fenómeno y conocer quiénes son los desplazados de donde son expulsados, y cuáles son sus comunidades receptoras; cuestión que aún no ha sido sistematizada oficialmente, con el fin de poder ofrecer información para el control, evaluación y la mejora continua de cualquier política pública relacionada a esto.

2. Bases de un Programa Estratégico para el DFI

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

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

La estrategia busca abordar la problemática en su totalidad, basada en el diseño de dos vectores de instrumentos, tanto financieros, como normativos, direccionados de forma

convergente de manera que complementen la tarea del gobierno y encaminen las acciones de las organizaciones no gubernamentales.

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

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

2.1 Objetivos y estrategias normativas

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

El marco normativo que se propone aquí para el reconocimiento, la prevención y la asistencia integral a los Desplazados Forzados Internos en México, consta de 8 objetivos principales, acompañados de sus respectivas estrategias:

i. Reconocimiento del Desplazamiento Forzado Interno

Objetivo 1:

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

Estrategias:

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

como el número total de desplazados, el número de comunidades afectadas, las pérdidas económicas generadas, etcétera; al igual que variables cualitativas como son la percepción de la inseguridad, necesidades de consumo regional, etcétera.

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

ii. Prevención

Objetivo 2:

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

Estrategias:

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

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

iii. Asistencia integral

Objetivo 3:

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

Estrategias:

- a) Programas de asesoría jurídica en la denuncia de delitos graves que vulneren la integridad de las personas, para monitorear el desarrollo de zonas conflictivas;
- b) Protección en albergues o viviendas provisionales a la población que ha sido desplazada, para preservar sus derechos humanos a una vivienda temporal digna;
- c) Otorgar servicios de asistencia médica de ser necesario, así como apoyo psicológico a las víctimas o testigos de violencia, siendo un evento traumático para la población, para evitar efectos colaterales en la salud pública a raíz de la inseguridad;

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

iv. Protección a víctimas

Objetivo 4:

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

Estrategias:

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

v. Recuperación de zonas afectadas

Objetivo 5:

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

Estrategias:

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

vi. Fuerzas de seguridad pública

Objetivo 6:

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

Estrategias:

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

vii. Reinserción y atención de los desplazados

Objetivo 7:

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

Estrategias:

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

viii. Colaboración internacional

Objetivo 8:

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

Estrategias:

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

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

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

2.2. Tareas y estrategias financieras

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

Cualquier estrategia financiera desencadenada desde el sector público se puede observar desde dos perspectivas principales, tanto de las fuentes de ingresos, como desde un enfoque del ejercicio del gasto público. El problema radica tanto en incrementar las fuentes de financiamiento del quehacer público, como de volver más eficiente el ejercicio del mismo de acuerdo a los objetivos contenidos en el plan.

Basado en un enfoque de relaciones transversales entre los tres principales agentes involucrados durante el DFI (empresas, gobierno y sociedad civil), correlacionados a las 4 etapas del mismo proceso, se pueden determinar 12 estrategias financieras principales a ejecutar por parte del gobierno, derivadas de las tareas principales que requiere realizar cada agente económico.

El cuadro 42 muestra las tareas principales de cada agente económico frente a cada una de las etapas. En éste, las tareas vinculadas a la prevención son las que cuentan con una mayor prioridad y por tanto un mayor requerimiento de esfuerzo financiero por parte de toda la sociedad y lo distintos agentes económicos.

Cuadro 42. Tareas y estrategias financieras.

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

Fuente: Elaboración propia.

A. Prevención

- a) A nivel nacional, durante la etapa de prevención, las empresas deben encaminar sus esfuerzos en generar inversión, empleos y estructura productiva regional orientada al consumo de las familias. Esto significa que el gobierno debe generar incentivos fiscales diferenciados entre las empresas, privilegiando las tasas de incentivos fiscales a las empresas asentadas en los sectores donde se genera un mayor número de empleos por cada peso invertido y donde se generen mayores encadenamientos productivos regionales, es decir, donde se integren más empresas y actividades complementarias a nivel regional alrededor de un solo proyecto productivo.
- b) El gobierno, tiene como tarea principal generar infraestructura económica y social en regiones y sectores estratégicos que permitan generar los mayores efectos multiplicadores sobre el gasto público, lo que significa reducir gradualmente el gasto corriente en actividades administrativas e incrementar en la misma magnitud el gasto en inversión y desarrollo económico, sobre todo en las regiones donde las empresas, por las libres fuerzas de mercado, no generan inversiones por interés propio.

- c) La sociedad civil, por su parte, tiene la tarea de impulsar la generación de mejores condiciones para la convivencia social, impulsando la calidad de la educación, la salud y vivienda, así como impulsar programas de vigilancia para favorecer la distribución equitativa del ingreso y encaminar al gobierno en las estrategias locales para reducir la vulnerabilidad socioeconómica de la población. Esto implica la necesidad de incrementar las transferencias del gobierno en formas de becas a los profesionistas especializados en las labores de investigación y desarrollo de estrategias para combatir la vulnerabilidad socioeconómica.

B. Desplazamiento

- a) Una vez que ya existe el DFI por inseguridad, como un fenómeno característico de una zona, municipio o estado, la tarea de las empresas debe encaminarse a sobrevivir a la inseguridad imperante, minimizando pérdidas y riesgos, lo que obliga al gobierno a participar activamente en la inversión de sistemas de seguridad en las comunidades afectadas y los negocios que generan más empleos y con mayor incidencia en las cadenas productivas regionales, compartiendo en un esquema de coinversión social (1 a 1) el gasto en sistemas de seguridad privada en estos proyectos.
- b) El gobierno, en un entorno de inseguridad, tiene la obligación de dirigir las fuerzas de seguridad de manera estratégica en las zonas donde ésta se presenta, priorizando el emplazamiento estratégico de acuerdo al tipo y magnitud de la violencia y sus causas a nivel territorial, esto significa que se deben emplazar fuerzas federales donde existen crímenes contra la integridad de las personas (secuestros, violaciones y homicidios) y fuerzas estatales en mando único, donde existe crecimiento en la delincuencia en contra de las pertenencias de las personas, en tanto que la magnitud de la beligerancia es diferente.
- c) La sociedad civil, una vez que el entorno de violencia y por tanto el desplazamiento genera indicios de ser un proceso con tendencia creciente, se debe enfocar en el resguardo de los derechos humanos y la promoción de la denuncia del delito, esto significa que el gasto de gobierno en coinversión social debe de incrementarse para financiar estas tareas, ampliando sus facultades y presupuestos en la contratación de personal y la constitución y apoyo a organizaciones vinculadas a estas tareas en las zonas afectadas.

C. Reintegración

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

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

- b) La sociedad civil requiere aportar a la reintegración de los desplazados mediante el incremento del gasto destinado a la generación de servicios sociales, médicos y de protección de derechos humanos, lo que solicita de una creciente transferencia presupuestal hacia las organizaciones con arraigo a territorios afectados; lo que se puede reforzar con el incremento de los rubros deducibles de impuestos a cargo de estas organizaciones, sobre la adquisición de bienes de consumo y bienes de capital para sus labores.
- c) Durante esta etapa, el gobierno tiene presiones presupuestales altas, pues las tareas del desplazamiento y la reintegración requieren de gastos altos. No obstante, las condiciones adversas hacen posible el hecho de gestionar recursos extraordinarios ante la comunidad internacional para invertir en la rehabilitación de los espacios previamente afectados y para el apoyo a las tareas de las empresas y la sociedad civil.

D. Seguimiento y solución de largo plazo

- a) La tarea de la empresa en esta etapa, consiste en consolidar su crecimiento y rentabilidad, para salvaguardar los empleos, esto significa que se ha alcanzado el nivel de desarrollo adecuado para ampliar el margen de percepciones fiscales.
- b) Durante esta etapa, se da la transición de un alto gasto en seguridad y subsidios en generación de estructura económica, por una creciente tendencia a la generación de ingresos fiscales regulares por parte de las empresas, asociadas a la consolidación de una estructura económica productiva vinculada al mercado de trabajo local y sus necesidades de consumo.
- c) Se promueven las acciones por continuar con el monitoreo de las condiciones que vulneran a la población ante el Desplazamiento Forzado Interno, a fin de la reducción de tal suceso.

Bibliografía

1. ACNUR (2000) *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*. Edit. Icaria, 2000
2. ACNUR (2015). *Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado en 2015 forzados a huir*. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627>
3. ACNUR (2015). *UNHCR Population Statistics Database*, (08/11/2016) <http://popstats.unhcr.org/>
4. ACNUR (julio-2016). *En la víspera del 5º aniversario de Sudán del Sur, el desplazamiento forzado sigue al alza*. (18/08/2016) <http://www.acnur.org/noticias/noticia/en-la-vispera-del-5o-aniversario-de-sudan-del-sur-el-desplazamiento-forzado-sigue-al-alza/>
5. ACNUR. (1998). *Principios Rectores*. (17/06/2016) ONU: Organización de las Naciones Unidas. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>
6. ACNUR. (2016). *Desplazamiento forzado*. 20/09/2016, de ACNUR Sitio web: www.acnur.org/
7. Aguilar Martínez S., (2001) *El papel de la política industrial en México, en un contexto de apertura comercial 1986-1997*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de economía.
8. Aldana P. (2008). *La industria maquiladora y Ciudad Juárez*. (20/11/2016) http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/aldana_f_p/capitulo4.pdf
9. Amnistía Internacional (2009). *Todo queda atrás desplazamiento interno en Colombia*. (24/09/2016) http://www.observatori.org/paises/pais_51/documentos/amr230152009spa.pdf
10. Asamblea nacional de Nicaragua (2014) *Conflicto Ucrania-Rusia*. (18/11/2016) <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Internacionales.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/Internacionales.nsf/A733CBD70A11092F06257D51007C9F48/Adjuntos/Conflicto%20Ucrania%20y%20la%20Federacion%20Rusa.pdf>
11. Barabas A. (2002). *Utopías indias: movimientos socioreligiosos en México*. Plaza y Valdés, 2002, 228 páginas.
12. BBC (2013) *Los pueblos fantasma que crea el narco en México*. (28/11/2016) http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130422_pueblos_fantasma_guerrero_mexico_narcotrafico_autodefensas_an
13. Benavides Munera L. (2015) *Conflicto Ucraniano: Análisis geopolítico desde una visión realista*. (24/11/2016) <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7732/1/ANALISIS%20GEOPOLITICO%20DEL%20CONFLICTO%20UCRANIANO.pdf>

14. Beverley J. (2013) *Islam: Una introducción a la religión, su cultura y su historia*. Thomas Nelson Inc, 04/06/2013 - 144 páginas
15. Canales, Alejandro (2004) El papel económico y productivo de las remesas en Mexico. Una visión crítica. Universidad de Guadalajara. <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/seminarioe/canalesalejandro.pdf>. Consultado en diciembre de 2016
16. Centro de Estudios Económicos del Sector de la Construcción (2016). La Inseguridad Pública; un factor que inhibe la inversión y desarrollo económico. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. <http://www.cmic.org.mx/cmic/ceesco/2016/Coyuntura/Inseguridad.pdf>
17. CESOP (2016). Desplazados en México, carpeta de indicadores y tendencias sociales. Cámara de Diputados LXIII legislatura
18. Colin Bundy. (enero/2016). *Migrantes, refugiados, historia y precedentes*. Forced Migration Review, 51, 2.<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/destino-europa/bundy.pdf>
19. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2014). *Desplazamiento Forzado Interno en México*. (22/06/2016) CMDPDH. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>
20. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2014). *Desplazamiento Forzado Interno en México*. (22/06/2016) CMDPDH. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>
21. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). *Informe Especial sobre el Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*. (10/06/2016) México: CNDH. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf
22. Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (2008). *Hacia la construcción de políticas públicas en materia de atención de grupos discriminados a causa del desplazamiento forzado de su lugar de origen*. (15/06/2016) México: CONAPRED. http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E07-2008_FINAL.pdf
23. Comité Internacional de la Cruz Roja (2010) *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales*. (20/06/2016) Suiza, Ginebra. ICRC <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>
24. Cordone J. (2014) *El Conflicto en Ucrania: los Intereses de las Grandes Potencias y los Perdedores de Siempre*. (22/11/2016) <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2015/01/El-Conflicto-en-Ucrania-Los-Intereses-de-las-Grandes-Potencias-y-los-Perdedores-de-Siempre.pdf>
25. Crónica (2014). *Cierra el 40% de comercios en Cuernavaca por la inseguridad*. (18/12/2016) Por René Vega Giles <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/842874.html>

26. Díaz Leal L. & Pérez Vázquez B., 2016 <http://www.proceso.com.mx/330485/en-guerrero-muerte-miedo-exodo-pueblos-fantasmas>
27. Díaz-Leal Laura Rubio. (2015). *Desplazamiento interno inducido por la violencia: Una experiencia global, una realidad mexicana.* (18/06/2016). México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/libro_desplazamiento_una_realidad_mexicana.pdf
28. Durín S. (2013) *El desplazamiento interno forzado en México: Un acercamiento para su reflexión y análisis* (11/10/2016) https://www.academia.edu/5751292/_Los_desplazados_por_la_guerra_contra_el_crime_organizado_en_Mexico._Reconocer_diagnosticar_y_atender_en_Organizaciones_coord._El_desplazamiento_interno_forzado_en_Mexico._Un_acercamiento_para_su_analisis_y_reflexion_y_reflexion_CIESAS_Colegio_de_Sonora_Senado_de_la_Republica_Mexico_2013_pp.155-194
29. El Financiero (2016). *Con 8.2 millones, Obama es el que más ha deportado indocumentados* (14/11/2016). Por Anabel Clemente. www.elfinanciero.com.mx
30. Flores Salgado J. (2010) *Crecimiento y Desarrollo de México.* (11/11/2016) http://dcsh.xoc.uam.mx/pensarelfuturodemexico/Libros/crecimiento_desarrollo.pdf
31. García-Bedoy H. (1992). *Neoliberalismo en México : características, límites y consecuencias* <http://rei.iteso.mx/handle/11117/182>
32. Garrido Rodríguez P. (2011) *Inmigración y diversidad cultural en España: un análisis histórico desde la perspectiva de los derechos humanos.*(22/07/2016) Ediciones Universidad de Salamanca, 364 páginas https://books.google.com.mx/books?id=M4Jl_fHq8MQC&dq=migraciones+las+cruzadas&hl=es&source=gbs_navlinks_s
33. González Gil, Adriana. (2015). *Del desplazamiento forzado interno en Colombia a la migración transfronteriza hacia Ecuador.* Estudios Políticos, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 177-197. DOI: 10.17533/udea.espo.n47a11 <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16440055011>
34. Guillen Romo H. (2013) *México: De la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico,* (19/11/2016) http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf
35. Herrera-Laso M. Luis (2013). *Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México.* (27/06/2016) Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México <http://cei.colmex.mx/Estudios%20sobre%20violencia/Estudios%20Violencia%20Mexico%20Materiales%20recibidos/Luis%20Herrera-Laso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf>

36. Holmes J. (2010) *República Democrática del Congo: Pasado. Presente. ¿Futuro?* Revista Migraciones Forzadas No. 36 (16/08/2016)
<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF36.pdf>
<http://www.proceso.com.mx/472248/ordena-juez-frenar-parcialmente-orden-migratoria-trump> Consultado en febrero de 2017
37. Human Rights Watch (2015). *Informe Mundial 2016*. (24/07/2016)
<https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285671>
38. IDMC (2012) Forced displacement linked to transnational organized crime in Mexico,(12/12/2016) <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2012/2012005-am-mexico-Mexico-forced-displacement-en.pdf>
39. IDMC (2015) *IDMC's Global Internal Displacement Database*, <http://www.internal-displacement.org./database/>
40. IDMC (2015). *Country Information 2015*.(05/11/2016)<http://www.internal-displacement.org/database/country/?iso3=MEX>
41. IDMC (2016) *Methodological Annex*, <http://internal-displacement.org/globalreport2016/>
42. IDMC (2016), GRID 2016 <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/pdf/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>
43. Imagen (2016). *Violencia convierte a la tierra de “El Chapo” en un pueblo fantasma*. (15/06/2016). <http://www.imagenzac.com.mx/nota/violencia-convierte-a-la-tierra-de-el-ch-15-34-k1>
44. INEGI (2011-2015) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. (18/12/2016)
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>
45. INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (2015), <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/percepcion/>
46. Instituto para la economía y la paz (2015). *México peace index 2015*. (18/11/2016)
http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-Report-2015_1.pdf
47. Isaac Katz, “El impacto regional del tratado de libre comercio”, en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro (coordinadores), *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000
48. Lacomba J. (2008). *Historia de las migraciones internacionales: historia, geografía, análisis e interpretación*. Los Libros de la Catarata, 2008 - 253 páginas
49. León Krauze, (febrero-2017) Es la permanencia estúpidos.
<http://www.proceso.com.mx/472248/ordena-juez-frenar-parcialmente-orden-migratoria-trump> Consultado en febrero de 2017

50. López Paniagua R (2004). *Pobreza urbana y neoliberalismo en México: formas de acceso a la vivienda y alternativas de política social*. UNAM, 2004, 247 páginas.
51. Méndez y Burrieta (2010) *Territorio maquilador y violencia. El caso de Ciudad Juárez*. (23/11/2016) <http://www.redalyc.org/pdf/325/32515894005.pdf>
52. Migraciones Forzadas (2008). *Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno*. (16/07/2016) <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMFGP10/RMFGP10.pdf>
53. Muños P., John J. (2014). *El desplazamiento forzado interno en la normatividad internacional y en el ordenamiento jurídico colombiano*, Ed. Universidad del Cauca http://facultades.unicauca.edu.co/selloEditorial/sites/default/files/librosDigitales/desplazamiento_forzado_completo.pdf
54. OIM, *Volumen Uno: Fundamentos de Gestión de la Migración*. (20/07/2016). Erica Usher, International Organization for Migration (Ginebra). http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S03_CM.pdf
55. OIT (1997), op.cit. p. 8. Ver Loyaza, N., *The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America*, World Bank Policy Research, Working Papers Series (Washington D.C.), Banco Mundial, 1997.
56. Olivera P (2014). *La ciudad Neoliberal: Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Rodrigo Hidalgo, Michael Janoschka, 280 páginas.
57. ONU (2007), *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas*. (25/06/2016) http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf
58. ONU. (1951). *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*. (23/06/2016) Ginebra, Suiza: ONU. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>
59. Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Derecho Internacional sobre Migración: Glosario de Migración*. (20/06/2016) Ginebra, Suiza: OIM. http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
60. Parametría (2011). *México y sus desplazados*. (10/12/2016) http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288
61. Pérez Akai (2009) *Las remesas en México, sus problemáticas y los efectos esperados tras la crisis económica*. <http://www.perspectivassociales.uanl.mx/index.php/pers/article/viewFile/74/74> Consultado en diciembre de 2016
62. Proceso (2013) *En Guerrero: muerte, miedo, éxodo, pueblos fantasmas* Gloria Leticia Díaz (20/10/2016) <http://www.proceso.com.mx/330485/en-guerrero-muerte-miedo-exodo-pueblos-fantasmas>
63. Proceso, (enero-2017) *Ordena Juez frenar parcialmente orden migratoria de Trump*

64. Prosperidad para todos (2011), *Ley de víctimas y restitución de tierras*, República de Colombia
http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf
65. Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española. En Edición del tricentenario (2379)*. España: RAE.
66. Ruiz González F. (2014). *Las claves para comprender la crisis de Ucrania y sus posibles soluciones*. (10/11/2016).
http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1391597294_las_claves_para_comprender_la_crisis_de_ucrania_y_sus_posibles_soluciones.pdf
67. Secretaría de Gobernación (2014). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*(06/01/2017)http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014
68. Secretaría de Seguridad Pública (2009) *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. (21/12/2016)
http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNSP%202008_2012.pdf
69. Secretariado Ejecutivo (2016). *Incidencia Delictiva del Fuero Común*. (15/11/2016)
<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>
70. Segob (2014). Programa Nacional de Seguridad Pública (2014-2018)
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014
71. SHCP (2015). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Gobierno Federal
72. Solís González J. (2013). Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco, frontera norte, vol. 25, núm. 50, julio-diciembre de 2013
<http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN50/1-f50.pdf>
73. SSP (2009). Programa Nacional de Seguridad Pública (2008-2012)
http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNSP%202008_2012.pdf
74. SSP (2010), *Jóvenes y Narcocultura*, Gobierno Federal.
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1214169//archivo>
75. UNESCO (1993). *Las organizaciones internacionales: Perspectivas teóricas y tendencias actuales*. (Revista internacional de ciencias sociales No. 138
<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000954/095493so.pdf>
76. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (2014). *Tres dimensiones del Desplazamiento Interno Forzado en México*. El Cotidiano, núm. 183, Distrito Federal, México

Anexo

Cuadro 1. Población desplazada estimada en estados de la frontera norte, (2005-2010)

Entidades federativas y municipios con mayores tasas de viviendas deshabitadas (2005-2010)	Total de viviendas (2005)	Viviendas deshabitadas (2005)	% viviendas deshabitadas (2005)	Total viviendas (2010)	Viviendas deshabitadas (2010)	Promedio de miembros en hogares (2010)	Población desplazada estimada
Baja California	914,615	128,878	14.09	1,143,117	214,705		161,181
Tijuana	423,601	51,536	12.17	553,361	111,482	3.65	161,181
Nuevo León	1,228,288	156,652	12.75	1,529,645	230,677		61,615
Pesquería	4,665	692	14.83	13,659	6,024	3.62	14,472
General Treviño	927	127	13.70	1,019	372	2.92	679
Ciénegas de Flores	5,118	764	14.93	12,723	4,636	3.78	10,345
General Bravo	2,993	412	13.77	2,990	629	3.36	731
General Escobedo	80,733	8,073	10.00	111,153	16,865	4.03	23,173
Dr. Coss	1,424	195	13.69	1,285	256	3.18	255
General Terán	5,919	634	10.71	6,069	926	3.31	913
El Carmen	2,675	553	20.67	7,379	2,162	3.68	2,342
Hualahuisés	2,633	300	11.39	2,849	784	3.5	463
Mina	2,434	373	15.32	2,441	524	3.73	559
Cadereyta de Jiménez	25,969	3,877	14.93	35,145	7,069	3.55	6,468
Los Ramones	3,342	567	16.97	3,904	784	3.11	378
Lampazos	2,434	514	21.12	2,568	592	3.47	172
Sabinas Hidalgo	12,882	2,108	16.36	14,493	2,564	3.45	664
Chihuahua	1,080,183	176,987	16.38	1,228,869	229,210		123,152
Práxedes Guerrero	3,240	765	23.61	3,616	2,191	3.54	4,734
Guadalupe	3,290	691	21.00	3,324	1,419	3.61	2,602
Aquiles Serdán	2,081	701	33.69	6,386	3,400	3.56	4,446
Santa Isabel	2,068	509	24.61	2,397	859	3.36	904
Gran Morelos	1,733	508	29.31	2,056	831	2.99	683
Juárez	421,055	70,434	16.73	488,862	111,103	3.68	107,921
Madera	11,455	1,915	16.72	11,669	2,367	3.51	1,461
Cuiskiuriachi	2,079	417	20.06	2,480	548	3.26	165
Casas Grandes	3,434	624	18.17	4,290	849	3.41	237
Tamaulipas	996,125	161,528	16.22	1,168,561	211,746		75,955
Camargo	7,779	1,810	23.27	7,695	2,868	3.39	3,653
Río Bravo	35,949	6,560	18.25	44,442	10,260	3.77	8,106
Reynosa	170,695	31,074	18.20	229,790	51,895	3.63	36,524
Mier	3,039	691	22.74	2,825	759	3.3	385
Matamoros	151,961	27,087	17.82	175,237	35,415	3.67	15,337
Altamira	57,596	13,702	23.79	83,052	21,642	3.66	6,896
Nuevo Laredo	113,709	21,671	19.06	132,586	26,531	3.81	4,810
San Fernando	20,195	3,713	18.39	21,017	3,930	3.71	244

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